

第4章 評価結果

第2章で述べたとおり、本評価調査は「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の観点から行った。また、評価対象期間に関しては、前回のエチオピア国別評価が2004年度に実施されており、同評価が1995年度から2003年度までをその評価対象としていることにかんがみ、本評価は2004年度以降の日本の対エチオピア援助政策を評価対象とした。

「政策の妥当性」の評価にあたっては、日本は政府開発援助(ODA¹²²)大綱、ODA中期政策及びアフリカ開発会議(TICAD¹²³)プロセスにおける対アフリカ支援方針を援助全般・アフリカ外交に関する日本政府の上位政策として位置づけ、対エチオピア援助政策としては、外務省対エチオピア国別援助計画を拠り所とした。また、これらの上位政策と政策協議で合意された重点分野、そして実際に日本が実施した対エチオピア援助全体との整合性について検証した。

一方、エチオピア政府の開発政策については、農業開発主導の産業化政策(ADLI¹²⁴)、持続可能な開発及び貧困削減計画(SDPRP¹²⁵)、貧困削減のための加速的かつ持続可能な開発計画(PASDEP¹²⁶)及び各セクターの開発計画を拠り所として、同国開発ニーズに照らした日本の援助政策の妥当性を評価した。なお、評価対象である2004年度以降に日本が実施したODA案件をセクター(農業・農村開発、水資源管理、教育、保健、社会経済インフラ等)及び援助形態(無償資金協力、円借款、技術協力、国際機関を通じた援助)別に、国別援助計画で示された重点分野との関連性を目標体系図に示す。目標体系図(巻末資料5)では、さらに日本のODAの上位政策及び基本方針を示し、これらの内容と対エチオピア援助との関連性を検証する資料とした。

「結果の有効性」の評価については、日本が重点的に投入を行ったセクターに焦点を当てて開発目標の達成状況を確認し、当該セクターの達成成果に対する日本のODAの貢献度合いについて評価を行った。ただし、日本のODAが各セクターの開発目標に対してどのように貢献したかについて定量的な因果関係を示すことは困難であり、そのインパクトについては定性的な記述を示すことに留めた。この背景には、各セクターの開発目標の達成には援助のみならず様々な要因が絡んでいることと、大部分のセクターに多くのドナーが投入を行っていることが指摘できる。

¹²² Official Development Assistance

¹²³ Tokyo International Conference on African Development

¹²⁴ Agricultural Development Led Industrialization

¹²⁵ Sustainable Development and Poverty Reduction Program

¹²⁶ Plan for Accelerated and Sustainable Development to End Poverty

「プロセスの適切性」については、エチオピア政府関係者、日本政府及び ODA 関係機関（日本国内及び現地）、さらに他ドナーや非政府組織（NGO）からのヒアリングを参考にしつつ、案件の形成・採択プロセス、特徴的な案件、支援対象地域、日本関係機関の体制・連携、国際機関・他ドナー・NGO 等との援助協調・連携、日本の援助の広報・理解度等の各観点からの評価を行った。

4-1 政策の妥当性

4-1-1 日本の援助政策の上位政策との整合性

「政策の妥当性」に関しては、ODA 大綱（新）や中期政策（新）といった日本の ODA の上位政策や TICAD、とりわけ 2008 年 5 月に開催された TICAD IV で示された日本の対アフリカ支援政策等と、政策協議や対エチオピア国別援助計画の重点分野との整合性・関連性を検証した。図表 4-1 では、日本の ODA 政策として、ODA 大綱（新）の基本方針と重点課題、ODA 中期政策（新）の重点課題、そしてアフリカ外交政策と位置づけられる TICAD プロセスにおける開発課題をそれぞれの課題が発表された年月とエチオピアとの政策協議や国別援助計画で定めた重点分野との時系列関係を示した。そして、日本の ODA 政策及び対アフリカ外交政策における重点課題と政策協議及び国別援助計画の重点分野が対応しているテーマについて、影を付けてその関連性を示した。

1. ODA 大綱と中期政策

2003 年に改定された新 ODA 大綱では、オーナーシップ、人間の安全保障、ジェンダーと社会的弱者への配慮、日本の経験の活用、南南協力の 5 点が基本方針として定められ、従来の ODA 大綱と比較し、より範囲の広いテーマへと改訂されている。また、重点課題については、従来の ODA 大綱の重点課題を引継ぎつつも、より広い概念を含む表現に改められている。

これらの重点課題と日本の対エチオピア支援の重点分野との関係を見ると、政策協議や国別援助計画の重点 5 分野のうち、農業・農村開発、水資源管理、教育、社会経済インフラは、貧困削減や持続的経済成長に資するという点で関連が強く、保健は、貧困削減や、感染症・人口問題を包含する地球的規模の問題への取組とも関連している。

2. 外交政策

2004 年 6 月の米国シーアイランド G8 サミットにおいて、エチオピアを中心とする「アフリカの角」地域における飢餓の循環の打破、農業生産性の向上、食料事情が不安定な国々における農村開発の促進が重要なテーマの一つとして議論され、行動計画が策定されている。G8 諸国は、食料安全保障が欠如している地域における広範囲の農村開発の推進及び農業生産性の向上が重要との認識を示し、プロダクティブ・セーフティネット・プログラム (PSNP)、土地改革、農村インフラ開発、農民の農業技術へのアクセス拡大等への支援を行動計画の中で謳っている。日本は、このような国際社会の流れに呼応する形で、貧困削減、人間の安全保障確立の観点から、食料安全保障の確立を上位テーマとする国別援助計画を策定している。また、現行の対エチオピア支援においても G8 の行動計画に合致する農業・農村開発、や社会経済インフラの開発を重点分野に定めており、日本のエチオピア支援政策は、G8 の一員として日本が賛同した行動計画とも調和するものとなっている。

3. TICAD プロセス下における対アフリカ支援・外交政策

TICAD プロセスは日本の外交・援助の両方にかかわる上位政策と位置づけられるが、このプロセスのなかでは、TICAD III (2003) 及び TICAD IV (2008) の開発課題が 2004 年以降の政策協議及び国別援助計画に対応しているとみることができる。図表 4-1 は上記 TICAD プロセスで打ち出された開発課題のうち、政策協議の重点分野と関連性の深いテーマについて影を付けて示したものである。政策協議や国別援助計画の重点分野は、2008 年の TICAD IV における 5 つの優先課題のうち、「経済成長の加速化」、「人間の安全保障の確立」、に対応しており、整合的であるといえる。

図表 4-1: 日本の ODA 政策・アフリカ外交と対エチオピア援助の政策協議・国別援助計画における重点分野の関係

		2004	2005	2006	2007	2008	
国別援助計画での 重点分野							・農業 ・水 ・インフラ ・保健 ・教育
政策協議での 重点分野		・農業 ・水 ・インフラ ・保健 ・教育					
日本のODA政策	ODA大綱 の基本方針	(2003年8月～) ・開発途上国の自助努力（オーナーシップ）支援 ・「人間の安全保障」の視点 ・ジェンダーの視点や社会的弱者への配慮を含めた公平性の確保 ・政策全般の整合性の確保を含めた我が国の経験と知見の利用 ・国際社会における協調と連携					
	ODA大綱 の重点課題	・貧困削減 ・持続的成長 ・地球的規模の問題への取組み ・平和の構築					
	ODA中期 政策の重点課題	(1999年8月～) ・貧困対策、社会開発分野 ・経済・社会インフラ ・人材育成、知的支援、民主化支援 ・地球規模問題への取組 ・アジア通貨・経済危機への対応 ・紛争、災害と開発 ・債務問題への取組	(2005年2月) ・貧困削減 ・持続的成長 ・地球的規模の問題 ・平和の構築				
	TICADプロ セスにお ける開発課 題	(TICAD III:2003年10月～) ・平和の定着 ・キャパシティ・ビルディング ・人間中心の開発(保健・感染症・水) ・インフラ ・農業開発 ・民間セクター開発 ・パートナーシップの拡大 ・市民社会との対話					(TICADIV:2008年5月) ・成長の加速化 ・MDGs達成(人間の安全保障) ・平和の定着とグッド・ガバナンス ・環境・気候変動問題への対応 ・パートナーシップの拡大

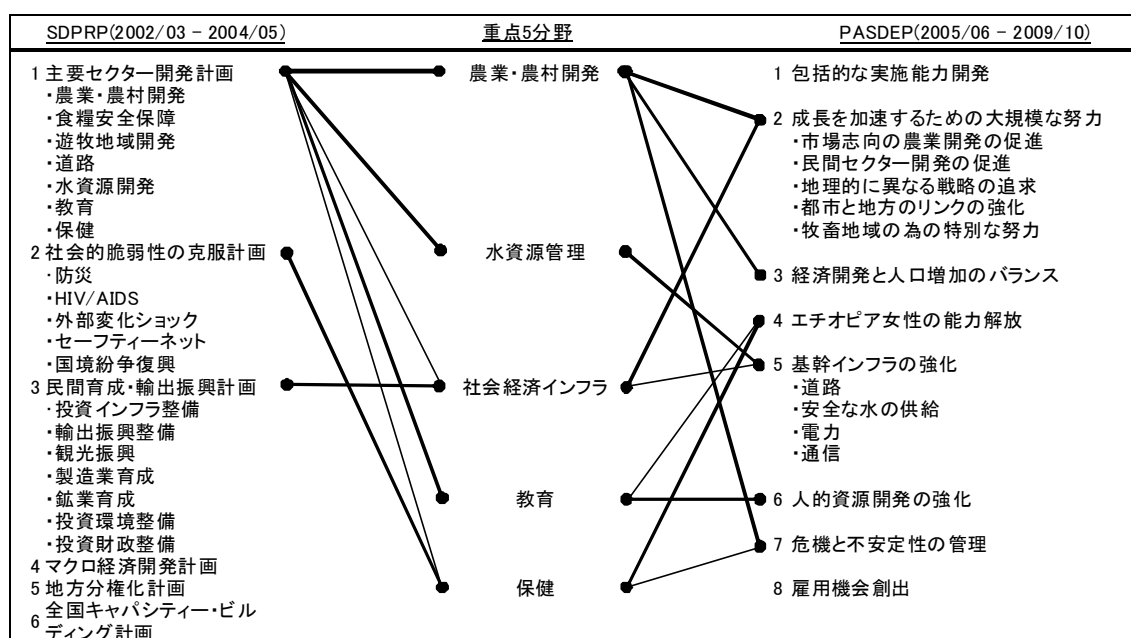
出所) 各種資料を参考に作成

注) 表のなかの影をつけた部分は日本のODA政策と国別援助計画・政策協議の重点分野が対応しているテーマを示す。

4-1-2 日本の援助政策のエチオピア開発ニーズとの整合性

本節では、政策協議や対エチオピア国別援助計画の重点分野と、ADLI、SDPRP 及び PASDEP に示されたエチオピアの開発ニーズとの整合性・関連性を検証した。図表 4-2 は両者の対応関係を整理したものである。エチオピア政府の開発計画としては、2002/2003 年から 2004/2005 年を対象とする SDPRP、2005/2006 年から 2009/2010 年にかけての PASDEP があり、SDPRP 及び PASDEP が 2004 年以降の政策協議及び国別援助計画との関連をもつ。これらの開発政策に示された開発ニーズと、政策協議や国別援助計画での重点分野との整合性を以下に検証する。

図表 4-2: エチオピアの開発ニーズと日本の重点分野の関係



出所: PASDEP 等各種資料を参考に作成

政策協議の重点分野と SDPRP の開発目標の関係をみると、SDPRP が目指す開発を支える主要セクターとして、農業・農村開発、水資源管理、道路、教育、保健が明示されており、政策協議で定めた重点分野と一致している。また、保健やインフラに関しては、SDPRP の柱の 1 つである、社会的脆弱性の克服や民間育成・輸出振興計画とも関連している。

次に、政策協議及び国別援助計画の重点分野と、PASDEP の関連については、重点 5 分野は、PASDEP が定めた、成長を加速するための大規模な努力、基礎インフラの強化、危機と不安定性の管理等の 8 つの柱と、関連している。また、財務経済

開発省(MOFED¹²⁷)へのヒアリングでは、二国間で合意した、日本の重点支援分野について満足しており、今後も5分野への支援を期待しているとの発言もあった。これらから、日本の支援の重点分野は、エチオピアの開発ニーズと整合的であったと判断できる。

これまでの日本の対エチオピア支援はエチオピアの開発ニーズと整合的であったが、近年、エチオピアの経済成長や都市部への人口流入等、社会の変化に伴い、エチオピアが抱える開発課題は多様化してきている。例えば、現在、次期 PASDEP の策定が行われているが、次期 PASDEP は、現行 PASDEP の基本枠組みは維持しながらも、昨今の経済危機に伴うインフレ、国際収支の悪化、経済成長の鈍化という事態を受け、経済成長を維持・加速するため、日本に対して、エチオピアの産業開発支援への期待が示されている¹²⁸。

農業・食料安全保障に関する分野では、国連世界食糧計画(WFP¹²⁹)等が実施している脆弱地域への支援に加え、世界銀行、国際連合食糧農業機関(FAO¹³⁰)、カナダ国際開発庁(CIDA¹³¹)が連携し、農業のポテンシャルが高い地域に生産支援を集中させ、農業生産性を上げ、食料安全保障の確立及び農業の商業化を推し進める農業成長プログラム(AGP¹³²)が具体化しつつあり、従来の食料安全保障の確立に資する農業という捉え方から、成長の核としての商業的農業の推進が強調されつつある。

また、現政権は農民を支持基盤としており、都市の問題を十分に理解してこなかったため、2005年の総選挙において、与党は首都で1議席も獲得することができず、政策運営の見直しを迫られ、2005年の総選挙以降、従来の農業・農村開発に加え、都市問題への対応重視の姿勢を示している。

このように、現行の国別援助計画で上位目標とされている食料安全保障の確立は引き続き重要な課題であるが、上述のエチオピアの社会環境の変化に伴う支援ニーズの多様化にかんがみると、産業開発等、新たな開発ニーズに対応する支援もエチオピア経済・社会の持続的な発展のためには重要である。次期の対エチオピア国別援助計画策定の際は、こうした新たな開発ニーズへの対応についても検討されることが期待される。

¹²⁷ Ministry of Finance and Economic Development

¹²⁸ 2009年7月の政策協議資料による。

¹²⁹ United Nations World Food Programme

¹³⁰ Food and Agriculture Organization of the United Nations

¹³¹ Canadian International Development Agency

¹³² Agricultural Growth Program

4-1-3 国際的優先課題との整合性

本節では、国際的な優先課題や潮流であるミレニアム開発目標（MDGs）、パリ宣言、アフリカ開発のための新パートナーシップ（NEPAD¹³³）等のアフリカ域内の地域協力と政策協議や対エチオピア国別援助計画の重点分野との整合性を検証した。

MDGs は、絶対的貧困、教育、保健等、社会開発分野の目標を掲げており、教育や保健、食料安全保障の確立に資する農業・農村開発、社会サービスへのアクセス向上に資するインフラ等を重点分野とする政策協議や国別援助計画と整合的である。

2005年に採択され、現在の国際的な援助潮流の1つを形成する援助効果向上、援助手続きの調和化に関するパリ宣言と日本の支援の整合性については、日本はエチオピアのオーナーシップを尊重した政策策定、案件形成・実施をしている。一方、援助の予測性に関しては、エチオピア政府の複数省庁から、現状の日本の資金供与額（資金フロー）の情報は単年度ベースによるもので、中期的な資金供与額の情報を提供している他ドナーと比較して、日本は改善の余地が大きく、予測性の向上を期待するとの発言があった¹³⁴。また、調和化やアラインメントに関しても、他ドナーは、エチオピア政府のシステムを活用し、地方交付金型の財政支援（PBS¹³⁵）や PSNP に参加し、取引コストの低減や効果発現に役立っているとの発言があり¹³⁶、教育・保健等の分野では、PBS やプールファンドを通じてドナーのリソースを結集し、地方政府に配分した方がより広範に裨益することが見込まれ、大きな効果をもたらすことが期待できるため、PBS への参加を日本に要請する声もあった¹³⁷。こうした相手国政府の意見にかんがみ、援助の予測性、相手国政府のシステムを活用するというアラインメントの点で、改善の余地があるものと考えられる。

NEPAD 等のアフリカ域内の地域協力と政策協議や対エチオピア国別援助計画の重点分野との整合性については、NEPAD の優先分野であるインフラ、人材育成、農業、環境、文化、科学技術等と、日本の重点分野である社会経済インフラ、教育、農業・農村開発は、直接的に関連しており、整合的な支援であるといえる。

¹³³ The New Partnership for Africa's Development

¹³⁴ 財務経済開発省（MOFED）、水資源省（MOWR）、エチオピア道路公社（ERA）へのヒアリングにもとづく。

¹³⁵ Protection of Basic Services Program

¹³⁶ （MOFED）のヒアリングにもとづく。

¹³⁷ （MOFED）のヒアリングにもとづく。

4-1-4 他ドナーの支援内容との調和の度合い、相互補完性

本節では、日本の支援と他ドナーの援助政策・支援内容との協調・連携、相互補完性などを検証した。3-4 で述べたとおり、エチオピアでは多くのドナーが援助を提供しており、開発援助グループ(DAG¹³⁸)等の枠組みを通じた、援助協調が各分野で行われている。日本の対エチオピア支援の重点分野は、エチオピアの開発政策と整合的であるため、国際機関や他ドナーが支援を行う分野ともおおむね一致している。エチオピアにおける主要ドナーの援助政策、及び DAG を中心とする援助協調の枠組みの中で各ドナーが果たしている役割は図表 4-3 のとおりである。

¹³⁸ Development Assistance Group

図表 4-3: 主要ドナーの対エチオピア援助政策と援助協調の方針

ドナー	援助戦略文書	重点分野・プログラム等	DAG・TWG・SWGにて議長等を担当する分野	PBSへの参加	PSNPへの参加
世界銀行	・国別援助戦略 (CAS:2008-2011)	・経済成長の更なる加速化 ・BHNに対するアクセスの改善 ・エチオピア特有の脆弱性の改善 ・ガバナンス改善支援	・DAG執行委員会常任メンバー	○	○*
アフリカ開発銀行	・国別戦略文書 (CSP:2006-2009)	・インフラ開発 ・農業 ・ガバナンス	・水 (TWG, SWG)	○	
UNDP	・国別行動計画 (CPAP:2007-2011)	・貧困削減及びMDGsの達成 ・民主的ガバナンスの実現 ・食料危機・自然災害等の回避及び復興 ・環境及び持続可能な経済発展	・DAG執行委員会常任メンバー		
WFP	・国別援助計画 (2007-2011)	・Food for Assets (食料供給不足の地域での食料増産活動) ・Food for Education (栄養保全改善の為に学校及びコミュニティー支援)			○*
FAO	—	・技術協力プログラム (TCP) ・信託基金プロジェクト (種子供給等) ・FAO/UNDP協力プログラム ・食料安全保障特別プログラム 等			
UNICEF	・国別計画	・女子教育 ・幼児教育開発の総合政策 ・免疫力の改善と栄養補給 ・子供へのHIV/AIDS予防	・保健 (TWG) ・モニタリング・評価 (TWG)		
EC	・国別援助文書 (CAP:2008-2013)	・輸送・地域統合 ・地方開発・食料安全保障 ・マクロ経済支援・ガバナンス	・モニタリング・評価 (TWG) ・運輸 (道路セクター) (TWG, SWG)	○	○
米国 (USAID)	・対エチオピア支援計画	・平和と安全 ・民主化とガバナンス ・保健 ・教育 ・経済成長	・DAG執行委員会非常任メンバー (2009年10月現在) ・民間セクター開発 (TWG, SWG)		○
英国 (DFID)	・国別計画	・ガバナンスの改善 ・人材育成 (保健、教育、衛生・給水等) ・持続可能な成長の促進 ・人道支援	・DAG執行委員会非常任メンバー (2009年10月現在) ・教育 (TWG) ・ガバナンス (TWG) ・水 (TWG, SWG)	○	○
カナダ (CIDA)	・二国間計画 (bilateral programming in Ethiopia)	・農業・食料安全保障 ・ガバナンス・能力開発		○	○
オランダ	・開発協力計画 (2002～)	・教育 ・保健 ・地方経済開発 ・その他セクター横断的課題 ・ジェンダー ・ガバナンス ・民間セクター開発 ・環境	・ジェンダーと平等 (TWG, SWG) ・保健 (TWG) ・地域経済開発及び食料安全保障 (SWG)	○	○
イタリア	・国別計画	・保健 ・教育 ・産業開発 ・食料安全保障&地方開発 ・民間セクター振興	・教育 (TWG) ・HIV/AIDS (TWG) ・民間セクター開発 (TWG, SWG)	○	
ドイツ	政府間協議で決定	・民間セクター・エンジニアリングにおける能力開発 ・都市のガバナンスと地方分権 ・食料安全保障改善に資する持続可能な天然資源 (土地) 利用	・地域経済開発及び食料安全保障 (GTZ) (SWG)	○ (KfW)	

*財政支援を補完する協力を実施

出所: 各ドナーHP 及び JICA エチオピア事務所資料より作成

現地における各国連機関のエチオピア支援政策は、国連開発援助枠組み（UNDAF¹³⁹）に記されており、UNDAF2007-2011 に基づいて、各機関が分担して、エチオピア政府と合意した1. 人道支援・復興と食料安全保障、2. 基礎的社会サービスと人的資源、3. HIV/AIDS、4. グッドガバナンス（良い統治）、5. 経済成長強化の5重点分野を中心に支援を実施している。

他ドナーと日本の支援を比較すると、多岐に渡る分野を支援しDAG執行委員会の常任メンバーである世界銀行・UNDPを除いては、多くの二国間ドナーは、重点支援分野に関連するワーキンググループで議長を務めている。また、他ドナーが、ガバナンスについて積極的な支援を展開する一方で、日本は農業などより実践的な分野での支援に注力しており、具体的なプロジェクト実施を通じて、連邦や地方政府の能力開発を支援している点が、相違点として挙げられる。援助モダリティについては、他のドナーの多くが、PBS や PSNP 等の財政支援型の援助を実施しているのに対し、日本はプロジェクト援助を中心としている点に特徴があり、マルチでは国連児童基金（UNICEF¹⁴⁰）、FAO、WFP といった技術協力機関、二国間援助では米国国際開発庁（USAID¹⁴¹）と類似している。

また、日本の援助の特徴は、エチオピア政府が、日本を中心とする東アジアの経験、産業開発のプロセスに対して強い関心をもっていることである。2009 年度から実施している企業レベルの生産性向上を目指した「カイゼン」プロジェクトや、東アジアの経験に基づいた産業政策対話、といったエチオピアの産業開発への支援は、TICAD IV をふまえたメレス首相からの要請であり、エチオピア政府がアジアに対する日本の経済協力の有効性について理解していることを示す一例である。

¹³⁹ United Nations Development Assistance Framework

¹⁴⁰ United Nations Children's Fund

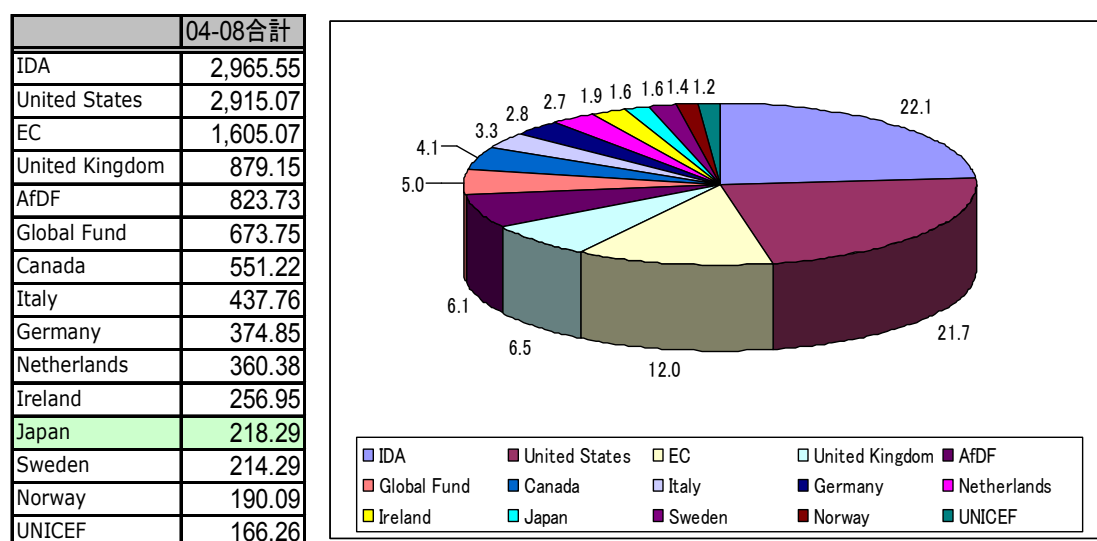
¹⁴¹ United States Agency for International Development

4-2 結果の有効性

4-2-1 日本の ODA の全体の特徴と傾向

図表 4-4 は主なドナー国・機関による 2004 年から 2008 年の間の対エチオピア総援助額を表している。日本の対エチオピア援助総額は 218.29 百万米ドルと全体の 1.63%に相当し、援助規模から見ると存在感があるとは言えない。二国間ドナーとして援助金額が大きいのは、米国(2,915 百万米ドル)、英国(879.15 百万米ドル)、カナダ(551 百万米ドル)となっており、経済開発協力機構開発援助委員会(OECD-DAC)加盟ドナー及び国際機関による総援助額に占める比率もそれぞれ 21.7%、6.5%、3.3%となっている。特に米国、英国は上述のとおりエチオピアを全世界の中で重点支援国と位置づけており、人員、資金の投入規模は大きい。

図表 4-4: エチオピアへの支援金額実績(2004 年～2008 年の合計)



単位: 百万米ドル、% 出所: OECD.stat(2009.12)

日本は財政支援型の PBS や PSNP への資金投入は行っておらず、プロジェクト型支援を中心に実施している。また円借款による資金協力も行っていない。つまり無償資金協力による施設建設、機材供与を中心としたハード面の支援及び人材育成や技術支援を中心とするソフト面の技術協力が中心である。また、国際機関を通じた支援では、人間の安全保障基金や世界銀行の日本開発政策・人材育成基金(PHRD¹⁴²)を活用し、二国間援助では支援の行き届かない地域、住民への支援を、また WFP や UNICEF を通じた食糧援助や食料価格高騰問題対応支援といった緊急性が求められる

¹⁴² Japan Policy and Human Resources Development Fund

れる支援を行っている。

これらの日本の支援は、エチオピア関係省庁より十分に認識されていた。今回の現地調査時に訪れた関係機関である農業農村開発省(MOARD¹⁴³)、水資源省(MOWR¹⁴⁴)及びメルカサ農業試験場¹⁴⁵から、日本の技術力、及び実践的な支援を高く評価している旨の発言があった。

無償資金協力では、給水施設建設、道路建設、橋梁建設といったインフラ分野で日本の高い技術力をいかした支援が行われている。例えば給水施設建設では、日本企業による設計・施工が行われており、水資源が少ない地域での水道施設(深井戸と配水施設整備)の建設が技術的にも可能となっている。道路、橋梁建設支援で建設されたアバイ橋はエチオピアの言語でルネサンスを意味する「ヘダシ橋」とも呼ばれており、クウェート・ファンドが支援・実施したアディスアベバ国際空港拡張事業、中国が実施したアディスアベバ環状線建設事業等と並び現政権の開発の金字塔と認識されている。また、技術協力では、例えば「農民支援体制強化計画プロジェクト」(通称FRG¹⁴⁶プロジェクト)のように、農民のニーズを汲み取った実践的な支援を行いつつ、全国規模で世界銀行の支援を受けてエチオピア政府が実施している地方能力開発プロジェクト(RCBP¹⁴⁷)と連携している事例がある。¹⁴⁸

一方で、「住民参加型基礎教育改善プロジェクト」(ManaBu)で導入された地域住民参加による安価な学校施設建設の手法は、廉価な教育施設建設を目標に掲げるエチオピアの教育ニーズに合致し先方政府に評価されながらも、オロミア州の郡(ワレダ)で開発予算に制約があるために、その建設手法を普及させることが困難になっており¹⁴⁹、面的な発展に繋がっていない。

このように、エチオピアでは政府が強いオーナーシップを持ち、他ドナーからの資金援助を活用して構築している諸制度に対して、日本は、自らの経験や考えを伝授しながら、パイロット実施、モデル化を通じてコンテンツの改善や具体的な実施方法等で付加価値の向上に貢献しているといえる。

¹⁴³ Ministry of Agriculture and Rural Development

¹⁴⁴ Ministry of Water Resources

¹⁴⁵ FRG で支援を受けている農業試験場

¹⁴⁶ Farmer Research Group

¹⁴⁷ Rural Capacity Building Project

¹⁴⁸ FRGが農民参加型研究活動を通じての適正技術開発に主眼をおいているのに対し、RCBPはFREG (Farmer Research Extension Group)アプローチを採用し、よりExtension(普及)に主眼をおいている。

¹⁴⁹ オロミア州で ManaBu 手法を使って建設された小学校校長からのヒアリング。

また、日本の援助の特徴として、人を介した援助・技術移転（専門家、シニアボランティア（SV）、青年海外協力隊員（JOCV）、研修員の受け入れ事業等）が挙げられるが、これらは、徐々に政府関係機関、カウンター・パート機関に認識されつつある印象を受けた。日本人専門家が現地に長期間滞在し、先方政府のカウンター・パート（CP）と共に現場の経験に基づく知見、知識を、プロジェクトを通して伝授、伝達することは日本独自の技術支援の方法である。BPR の影響などを受け、CP が適切に配置されない組織もあるが、こうした能力開発・人材育成を重視した支援の重要性は、エチオピア側に十分に理解されている。また、エチオピア側は東アジアの経験、技術移転に対する強い関心をもっている。

日本は、連邦政府を対象とした二国間援助と補完的に、草の根・人間の安全保障無償資金協力という地方政府や NGO、学校等からの要請をもとにした、草の根レベルで地域住民に直接裨益する援助も実施している。エチオピアでは、2004 年から 2009 年¹⁵⁰で計 165 案件と、他国と比較しても多くの案件が実施されている。

エチオピア政府の援助窓口である財務経済開発省（MOFED¹⁵¹）からは、日本の重点 5 分野への支援に対して感謝を示しつつも、PBS への参加への強い期待が表明された。PBS への参加はエチオピア政府のシステムを活用するもので、援助手続きの簡素化により取引費用軽減に繋がること、また、各ドナーの支援を PBS に結集し、地方分権化の進んでいるエチオピアで地方政府に配分することにより、より広範な裨益効果が見込まれるとの発言があった。また MOFED、エチオピア道路公社（ERA¹⁵²）からは、好調な経済状況による膨大なインフラ整備のニーズに鑑み、円借款支援への期待も表明された。

4-2-2 重点分野に対する援助の実施状況

ここでは、2004 年度以降に実施、または交換公文（E/N）が締結されたプロジェクトを対象に、日本の援助重点分野に対応してどのように案件が実施されたか、また食料安全保障の確立に向けて日本がどのような援助を行ってきたのかについて分析を行った。具体的には、各事業を無償資金協力（一般無償、草の根・人間の安全保障無償資金協力）、技術協力（技術協力プロジェクト、開発調査）及び国際機関を通じた支援に整理し、かつ、これらがどの重点分野、セクター、課題に該当するかを示した目標体系図¹⁵³に基づいて分析を行った。

¹⁵⁰ 2009 年 12 月末時点。

¹⁵¹ Ministry of Finance and Economic Development

¹⁵² Ethiopian Roads Authority

¹⁵³ 注意が必要なのは、目標体系図は必ずしも日本の全ての援助を網羅しているわけではない。青年海外協力

現在のエチオピア国別援助計画では、基本方針として食料アクセスの脆弱性の克服、つまり「食料安全保障の確立」が掲げられている。その実現のために重要な 5 分野として、1. 農業・農村開発、2. 生活用水の管理、3. 社会経済インフラ、4. 教育、5. 保健が位置づけられている(図表 4-5)。一方、近年、新たな開発ニーズもエチオピア側より示されている(図表 4-5 の赤字部)。日本や東アジアの経験に関心をもつメレス首相の要請により、従来の 5 分野に加えて、「カイゼン」、産業政策対話といった産業開発分野の支援が新たに始まっている。

図表 4-5: 日本の重点支援分野と課題

基本方針	重点分野	開発課題
食料アクセスの脆弱性の克服(食料安全保障の確立)	農業・農村開発	農業生産性向上
		農産物流通改善
	生活用水の管理	安全な水へのアクセス向上
	社会経済インフラ	道路・橋梁整備
	教育	初等教育のアクセスと質の向上
	保健	地域保健サービスの向上
	その他	緊急援助・食糧援助
		産業開発
		気候変動対策
		その他

出所:事業展開計画(2009 年 8 月現在)

2004 年以降に日本が実施または E/N 及び G/A を締結した対エチオピア ODA 案件数は 234 件¹⁵⁴で、そのうち二国間援助が 217 件(内訳は、一般無償・技術協力・開発調査が 52 件、草の根・人間の安全保障無償資金協力が 165 件)、国際機関経由の支援は 17 件である。その全てを援助形態別に整理したのが図表 4-6 である。「農業・農村開発」の中でも特に「農業生産性向上」については、全ての援助形態を活用し、最も手厚く支援を行っていることが伺える¹⁵⁵。また「生活用水の管理」に対しても多様な援助形態を通じて支援しており、これら 2 分野は現行の国別援助計画に沿って、最重視されていることが分かる。「社会経済インフラ」(金額では最大)、「教育」についても案件数の多さ及び援助形態の多様性から判断して、重点的に支援を行っていることがわかる。一方で「保健」については、技術協力や草の根・人間の安全保障

隊やシニアボランティア、専門家派遣といった人材派遣は含まれていない。また、JICA が実施している本邦研修や第三国研修も独立したコンポーネントとしては含まれていない。

¹⁵⁴ 複数年に分かれてディスバースメントが行われている案件は、1 件として扱う。

¹⁵⁵ 一般無償及び技術協力の案件数では、農業生産性向上に係る支援が 9 件、生活用水の管理に係る支援が 15 件と、他分野より多く、手厚い支援が行われている。

無償資金協力による支援を除くと国際機関経由の支援が多い。国際機関経由の支援は、食糧援助や感染予防関連を中心に実施している。

図表 4-6: 2004 年以降に実施された分野別・援助形態別プロジェクト件数

基本方針	重点分野	開発課題	一般無償	草の根	技術協力	開発調査	国際機関	合計
食料アクセスの脆弱性の克服（食料安全保障の確立）	農業・農村開発	農業生産性向上	4	14	5	2	4	29
		農産物流通改善		3	1	1		5
	生活用水の管理	安全な水へのアクセス向上	12	27	3	1	1	44
	社会経済インフラ	道路・橋梁整備	3	1	2	1	1	8
	教育	初等教育のアクセスと質の向上	4	88	2	1		95
	保健	地域保健サービスの向上		15	4		5	24
	その他	緊急援助・食糧援助		1			2	3
		産業開発				1		1
		気候変動対策			2			2
		その他	3	16			4	23
		合計	26	165	19	7	17	234

出所: 目標体系図に基づく

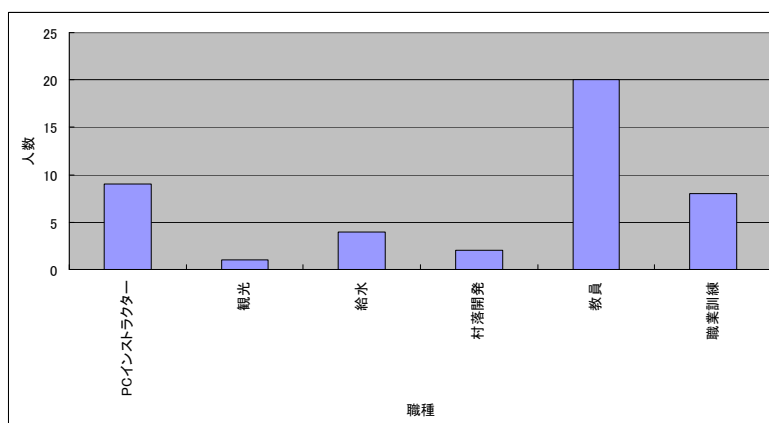
エチオピアでは草の根・人間の安全保障無償資金協力を積極的に活用し、2005 年には 51 件、2006 年に 34 件、2007 年に 27 件と多くの案件を実施してきている¹⁵⁶。教育、給水、保健に案件が集中しているのは、この 3 分野に対するエチオピア側の市民社会でニーズが高いことを示していると推察される。また、無償資金協力や技術協力では汲み取りきれなかったコミュニティ・レベルのニーズを草の根・人間の安全保障無償資金協力により補完的に支援を行っていると思われる。現地調査時のヒアリングより、日本は、草の根・人間の安全保障無償資金協力を活用して、他スキームでは治安上の制約等から支援を行えない辺境州に対しても、「ソマリ州グラダモレ郡小学校

¹⁵⁶ 2007 年以降、予算制約もあり各国大使館に実施案件数の上限設定が設けられた。それ以降は割り当てられた枠内での案件の実施となっている。

寄宿舎建設」(2008 年)や「ベニシヤングル・グムズ州ブレン小学校拡張建設」(2007 年)等の支援を行っていることが確認されており、地理的にも他の案件と補完的に活用されているとの発言があった。また、「アディスアベバ市有機循環農業による女性自立支援計画」(2008 年)等、重点 5 分野以外で開発ニーズを先取りする分野への取組についても草の根・人間の安全保障無償資金協力を活用し支援を行っている。

また青年海外協力隊は 2009 年 8 月現在、首都近郊に 26 名、オロミア州に 10 名、アムハラ州に 8 名、南部諸民族州に 5 名、ティグライ州に 1 名の計 50 名が派遣されている。50 名をその職種別に分析したのが図表 4-7 である。教員が全体 4 割を占め、またそのうち 3 割にあたる 6 名は理数科隊員としてアディスアベバ市政府および州政府に派遣されている。

図表 4-7: 青年海外協力隊員派遣職種(2009 年 8 月現在)



出所: JICA 提供資料より

4-2-3 日本の援助投入の貢献度

1. 農業

(1) 農業セクターの開発実績

「3-2-1 上位開発ビジョンと開発計画」で述べたとおり、エチオピア政府は、ADLI を長期的な国家開発のビジョンとして掲げ、その中心に農業開発を据えている。また、干ばつ等の脆弱性に対応する取組として、2005 年から PSNP を含む食料安全保障プログラムを実施しているが、農業農村開発省(MOARD¹⁵⁷)としては、脆弱な地域の食料不足を人道支援・食糧援助によって解消するのではなく、農業生産性を向上させ、

¹⁵⁷ Ministry of Agriculture and Rural Development

余剰作物を作り出し、流通機能を強化して食料安全保障の確立を目指していくという方針のもと、今後は PSNP からの卒業を増やすとともに、農業ポテンシャルの高い地域に生産支援を集中させる農業成長プログラム (AGP) 等も開始する予定である。また、MOARD では、2007 年、同省傘下に草花栽培開発局¹⁵⁸及び畜産技術研究所¹⁵⁹を設置し、地場の民間セクターの支援を強化しているほか、2008 年には、民間セクター支援のための新たな部を創設している。さらに、次期 PASDEP では、農業分野における民間セクター活動の一層の促進が盛り込まれる見込みである。このように、近年、エチオピア政府の食料安全保障の確立に向けた取組は、脆弱な地域の食料安全保障の確立に軸足を置いた施策から、農業の産業としてのポテンシャルに従来以上に着目し、民間セクターの活用も視野に入れるなど、商業的農業を推進する方向に変化しつつある。

エチオピアの近年の主要作物の生産性の推移をみると、下表のとおり、耕地面積 1ha あたりの収量 (qt) は、テフや小麦等について増加しており、主要作物に関し、おおむね、土地生産性が向上していることが伺える。こうした単位面積当たりの生産性の改善の背景には、良好な天候に恵まれたことに加え、図表 4-9 に示すとおり、肥料の投入量増加が影響していることが考えられる。

図表 4-8: 主要作物の単位面積当たりの収量の推移 (Qt / ha)

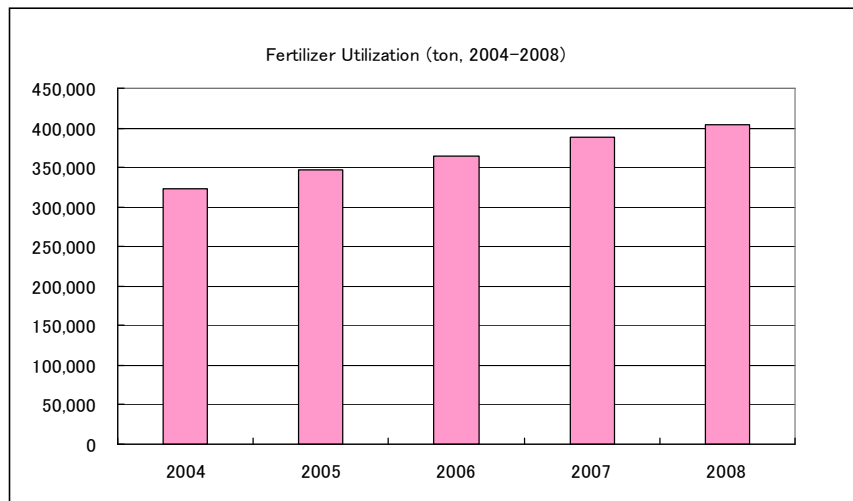
	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009
大麦	11.7	12.1	12.7	13.3	13.8	15.5
メイズ	18.6	17.2	21.9	22.3	21.2	22.2
テフ	8.4	9.5	9.7	10.1	11.7	12.2
小麦	14.7	15.6	15.2	16.7	16.3	17.5
ゴマ	6.7	8.5	7.3	7.1	10.1	7.8
そら豆	11.2	11.9	11.2	12.6	13.2	12.9

出所: Ethiopia Central Statistical Agency (CSA), Agricultural Sample Survey より作成

¹⁵⁸ Floriculture Development Agency

¹⁵⁹ Dairy & Meat Technology Institute

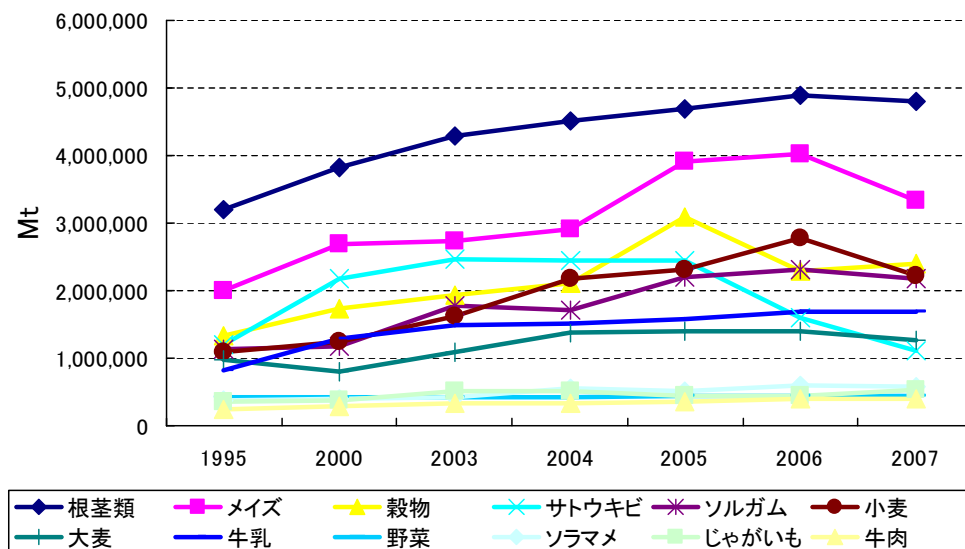
図表 4-9: 肥料使用量の推移(単位:トン)



出所: JICA エチオピア事務所

また、エチオピアの作物の近年の生産量の推移をみると、作物によっては、生産量は 2005 年頃をピークとして、減少しているものもあるが、1995 年と直近の数値を比較すると、メイズ、穀物¹⁶⁰、ソルガム等で、生産量は大幅に増加している。

図表 4-10: エチオピアにおける主要製品の生産状況推移



出所: FAOSTAT (<http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx>)

¹⁶⁰ エチオピアの主要作物であるテフは、穀物に含まれると推測される。

農業生産性、生産量の向上が見られる一方、農作物の流通・食料アクセスに関しても、図表 4-11 のとおり、栄養状態は改善傾向にあり、食糧援助依存度も低下傾向にあるように見える。しかしながら、総人口の 46%が栄養不良の状態にあり、食料アクセスの課題は依然、深刻な状況にある。

図表 4-11: エチオピアにおける食料安全保障に関する指標

	1990-1992	1995-1997	2003-2005
栄養不良人口の割合 (%)	71	63	46
栄養不良人口数 (百万人)	37.4	39.3	35.2

出所:FAO

上表より、農業セクターは、引き続き支援ニーズの高い分野であり、日本を含め多くのドナーが支援している。援助協調の枠組みである DAG の下に設置されている作業部会(TWG)には、地域経済開発及び食料安全保障のグループがあり、TWG 内に、食料安全保障と農業成長というテクニカル委員会が設置されている。PSNP や AGP に参加している主要ドナーが、各プログラムの実務的な打合せを行っており、日本は各会合に必要なに応じて参加している。また、PSNP については7ドナーが財政支援型の支援を行い¹⁶¹、米国や WFP は補完的な支援を行っているが、日本は参加していない。

エチオピアの農業セクターにおける 2004 年から 2008 年の主要ドナーの援助額の累計は下記のとおりである。援助額では国際開発協会(IDA)、アフリカ開発銀行(AfDB)、国際農業開発基金(IFAD)等の国際機関のシェアが大きい。日本は二国間ドナーのうち 3 番目となっている

図表 4-12: エチオピアにおける農業分野での主要ドナー援助額及び援助比率

	二国間ドナー						国際機関		
	カナダ	ドイツ	アイルランド	オランダ	米国	日本	IDA	AfDB	IFAD
援助額	56.77	45.41	16.42	16.08	15.49	26.28	504.11	61.26	40.00
援助比率	6.86	5.49	1.99	1.94	1.87	3.18	60.96	7.41	4.84

注) 支出純額累計。単位:百万米ドル。比率は%。

出所:OECD, Creditor Reporting System Online Database (2009 年 12 月現在)から作成

¹⁶¹ 財政支援を通じて PSNP に参加しているドナーは、世界銀行、CIDA、英国国際開発省(DFID)、欧州委員会(EC)、アイルランド、オランダ、スウェーデン国際開発協力庁(SIDA)である。

(2)日本の ODA 実績

日本は、農業生産性向上に対する支援を中心に実施してきている。2004 年以降の農業・農村開発関連案件としては、一般無償による貧困農民支援(肥料の供与)、技術協力プロジェクトの農民支援体制強化計画プロジェクトや灌漑設計・施工管理能力向上プロジェクト等、国際機関を通じた支援等の合計 34 件¹⁶²に加え、MOARD への専門家派遣がある。2009 年からは農産物流通改善、一村一品運動等、農業流通の改善や高付加価値化をめざす支援にも取り組んでいる。

図表 4-13: 日本の農業・農村開発セクターにおける協力実績(2004-2009)

一般無償
貧困農民支援(E/N2007, 4.5 億円、2005, 4.48 億円)
ノンプロジェクト無償(肥料)(E/N 2008, 10 億円)
食糧援助(E/N2007, 5.3 億円、2006, 4.6 億円、2005, 4 億円、2004, 2 億円)
食糧増産援助(E/N2004, 4 億円)
技術協力プロジェクト
一村一品促進(2009-, 3.7 億円)
営農技術開発・普及プロジェクト(2009-, 5 億円)
小規模農民のための優良種子振興プロジェクト(2009-, 3.7 億円)
農民支援体制強化計画プロジェクト(2004-2009)
灌漑設計・施工管理能力向上プロジェクト(2009-2012)
灌漑農業改善プロジェクト(2005-2008)
開発調査
南部諸民族州農産物流通改善計画(2009-, 3.7 億円)
アムハラ州流域管理・生計改善計画(2008-2011)
オロミア州中央地域灌漑開発人材育成計画調査(2003-2004)
国際機関を通じた支援
エチオピアにおけるツェツェ蠅及びトリパノソーマ症の除去地帯の確立による地域社会の農業・牧畜開発支援(人間の安全保障基金)(2005, 1.95 億円)
灌漑・排水路プロジェクト(PHRD 経由)(2005, 700,000 米ドル)
食糧援助(WFP 経由)(2008, 8.6 億円)
食糧価格高騰問題対応支援(UNICEF, WFP, IFRC 経由)(-2009, 13 百万米ドル)

出所: 外務省及び JICA ホームページから作成

草の根・人間安全保障案件は、「農業生産性向上に資する支援」が 14 件、「農業物流改善に資する支援」が 3 件の合計 17 件実施されている。件数としては、エチオピア南部のオロミア州での案件実施が最も多いが、ベニシャングル・グムズ州や、ソマ

¹⁶² 研修、青年海外協力隊を除く。

リ州等の辺境州や、北部のアムハラ州でも案件を実施しており、地域間のバランスに配慮して案件を形成したことが分かる。分野別に見ると、農業組合、流通改善等、コミュニティ・レベルでの市場アクセス強化を支援しているほか、アディスアベバ市有機循環農業による女性自立支援計画では、蒔運びで生計を立てていた貧困女性で構成される女性組合に、土着の知識を活用した環境に優しい循環式・多角的農業である「バィオファーム方式」を導入し、女性の自立を支援している。

図表 4-14: 2004 年度以降に G/A を締結した草の根・人間の安全保障案件

草の根・人間の安全保障
アディスアベバ市有機循環農業による女性自立支援計画(G/A2008) 9.36 百万円
オロミア州トカ・クタヤ郡及びティカル・インチニ郡種苗生産活動向上計画(G/A2008) 8.82 百万円
オロミア州東西ハラルゲ地方女性組合自立支援計画(G/A2008) 9.90 百万円
オロミア州ハルキソ村食糧生産計画(G/A2007) 6.62 百万円
ソマリ州アワレ郡牧草生産・管理計画(G/A2007) 9.87 百万円
南部諸民族州南オモ地方食糧生産計画(G/A2007) 9.37 百万円
オロミア州アレム・テナ農業開発計画(G/A2005) 9.79 百万円
アムハラ州カミセ灌漑施設建設計画(G/A2005) 6.94 百万円
オロミア州シャシャマネ郡灌漑施設改善計画(G/A2005) 9.87 百万円
ベニシヤングル・グムズ州アソサ灌漑修復計画(G/A2005) 8.36 百万円
イネモール郡農業組合活動推進計画(G/A2005) 9.37 百万円
フォガラ郡農業組合活動推進計画(G/A2005) 8.16 百万円
アンゴレラ・テラ農村開発計画(G/A2004) 9.77 百万円
オロミア州カタール灌漑地区農作物流通改善計画(G/A2006) 9.19 百万円
オロミア州ゲダムソ及びカラロ農業協同組合流通センター建設計画(G/A2006) 9.95 百万円
マオ・コモ特別郡農村開発計画(G/A2005) 7.81 百万円
モジョ農業組合活動推進計画(G/A2005) 9.81 百万円

出所: 外務省ホームページより作成

(3) 日本の ODA の貢献と有効性

農業セクターにおける日本の援助は、他ドナーと比べて、金額や案件数は必ずしも多くないが、灌漑事業や農業の適正技術研究等、生産性向上支援を中心に実施してきており、特徴として、専門家が現地に実際に赴き、人を介した支援を実施するという日本の強みをいかした援助が行われている点が評価できる。最近では、農民を市場に繋げることをめざした農産物の流通改善に対する支援も始めている。

専門家が現地に実際に赴き、現地のコミュニティに根ざした支援を行っている一例として「アムハラ州流域管理・生計改善計画」が挙げられる。このプロジェクトは、州の一部が慢性的に食料不足にあるアムハラ州¹⁶³にて、2008 年から 8 つの郡(ワレダ)を対象とした開発調査であり、地域の自然資源環境の改善と農家の生計向上を目指している。同調査では、土壌保全対策、アグロフォレストリー、放牧地管理に関する生計改善活動をパイロット事業として予定しており、実施している優良事業の1つに、改良かまどがある。改良かまど事業は、ドイツ技術協力公社(GTZ¹⁶⁴)が考案したコンクリート製のかまどと異なり、エチオピアの南部地方で使われている品(大きさを変えることが可能な Gonze)を紹介し、かまどの燃料効率改善に成功している。また、燃料効率の改善を通じて、牛糞が全て燃料として使われてしまうのではなく、堆肥として畑に戻すことにより、土壌の改善や農業生産性の向上が期待される。同案件は、現在、中間段階にあり、成果を評価する段階ではないが、州やワレダの行政能力の問題、カウンター・パート職員の離職の問題、広域、かつ、隣接するワレダ間を結ぶ道路や橋等のインフラがないため、ワレダ同士で共同して活動を実施するのが困難である等、脆弱な地域における協力の留意点が、これまでの活動を通じて挙げられている。現場での地道な活動に加え、将来的には本調査の成果を、エチオピア政府の PSNP プログラム(公共事業)予算を活用してスケールアップしていく等、他ドナーやエチオピア政府と連携し、相乗効果を図る必要性がある。

また、エチオピアの農業生産性向上を考える上で重要な灌漑に関しては、JICA は長年、灌漑事業への支援を実施しており、今後も本分野に力を入れていく方針である。ハード面の整備だけではなく、ソフト面でコミュニティの参加も促進し、持続性を高めるための工夫を行っていくこととしている。日本は 2000 年からオロミア州を中心に灌漑事業の技術協力に取り組んできたが、今後は FRG や種子改善事業等、農業分野の他の案件との連携を意識し、農業生産性向上にむけた協力の相乗効果を高めていくことが期待される。経済成長の牽引力としての農業への期待が高まる中、MOARD も、従来からの食料安全保障中心の政策から、商業的農業の推進の重要性を強調しており、また、世界銀行を中心に複数ドナーが支援する農業成長プログラムの具体化が進みつつある。こうした動きも視野に入れて、日本が今まで行ってきた灌漑事業への協力を、日本の各種案件のみならず他ドナーとの連携も含めて、どのように発展させていくかを検討することは重要であろう。

¹⁶³ アムハラ州は、地域格差が大きい州である。西部は水があり、食料生産が可能であるのに対し、東部は降雨が少なく、慢性的に食料不足の状態にある。プロジェクトサイトは首都から陸路片道 2 日程度要する、厳しい環境の中にある。

¹⁶⁴ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

ヒアリング調査によると、過去に日本が実施した灌漑事業への協力は、「小規模灌漑開発調査」→「パイロット事業を通じた農民の水利用技術の改善」→「灌漑開発に係る政府職員の能力向上」という流れで支援が展開されてきている。具体的には、「メキ地域灌漑・農村開発調査」(開発調査、2000 年 9 月～2002 年 1 月)にてオロミア州メキ地域における灌漑開発を核とした農業・農村開発のマスタープランを策定しており、さらに、2002 年 3 月及び 2002 年 8 月の 2 度にわたり、農業開発基礎調査を実施し、①農業研究開発・普及、②小規模灌漑開発にかかる協力の必要性を提言している。これらの経緯を踏まえて、小規模灌漑分野にかかる協力については、「オロミア州中央地域灌漑開発人材育成計画」(開発調査、2003 年 4 月～2004 年 10 月)を実施している。その後、「灌漑農業改善計画」(技術協力プロジェクト、2005 年 9 月～2008 年 9 月)が実施され、小規模灌漑農業の更なる普及・推進を通じて、農村における農業生産力の向上と、食料安全保障問題の緩和に取り組んできている。そして上述したように、2009 年からは「灌漑設計・施工管理能力向上プロジェクト」を開始し、モデル地域におけるモデル灌漑施設開発・管理を実施している。本技術協力プロジェクトはオロミア州水資源局の効率的・効果的な灌漑施設の整備に係る体制構築を目的に、①計画策定に必要とされるデータベースの構築・運用、②灌漑施設の計画から維持管理に至る政府職員の能力向上、③灌漑施設に水管理及び水利用の改善、といった 3 つの側面に対応するプロジェクトである。維持管理については、水利組合の設立・強化、料金徴収メカニズム等のソフト面も含まれており、日本の経験に基づく支援の余地は大きく、今後、オロミア州及び近隣の地域における農業分野の他の協力と組み合わせ、スケールアップしていくことが期待される。

MOARDでのヒアリングでは、日本の農業支援の全体的な評価として、日本は現場で実践的な支援を行っており、大きな成果をあげているとの発言があった。また、FRG については、コミュニティや受益者の積極的な参加を促す FRG アプローチは、オーナーシップ強化にも貢献しているだけでなく、参照・スケールアップ可能な具体的なアプローチであるとの高い評価を受けた。実際、日本が実施した FRG プロジェクトにおける現場レベルでの実践的な支援の成果の一つである普及教材は、世界銀行のエチオピア全国を対象とするプロジェクトである RCBP¹⁶⁵で活用されているほか、複数の農民訓練センター(FTC¹⁶⁶)で世界銀行と共同で活動が行われる等、FRG の成果がエチオピア各地で普及・活用されている。また、FRG に続く営農技術開発・普及プロジェクトでは、FRG プロジェクトにて確立された FRG アプローチをエチオピア全国の農業試験場で定着させることを目的に、アプローチ普及のための研修を全国の研究員向けに実施する予定である。

¹⁶⁵ Rural Capacity Building Project

¹⁶⁶ Farmers Training Center

さらに、2009 年に開始した一村一品支援に関しても、付加価値を創出する農業関連産業につながっており、エチオピア政府として今後、重点的に取り組む分野であると認識しているとの期待も示された。

国際機関へのヒアリングでは、WFP から、JICA の取組について、現場での実際的なアプローチを高く評価するとの発言があったほか、日本が実施している WFP 経由の食糧援助について、日本の支援の一部は WFP のプログラムである MERET¹⁶⁷にも活用されており、相互に良い補完関係にあるとの言及もあった。

また、エチオピアで長く農業支援に携わる NGO へのヒアリングでは、日本の専門家派遣について、現在、MOARD に政策アドバイザーとして専門家が派遣されており、散発的であった支援が集約されつつあるとの、専門家派遣の効果について肯定的な評価があった。

このように、現場での着実な支援や、現場の知見を政策レベルに反映させる専門家派遣に関し、高い評価の声がある一方、国際機関へのヒアリングでは、食料安全保障に関係する、地域経済開発/食料安全保障セクター (RED/FS) のセクター作業グループや運輸セクター作業グループ等のドナー会合の場で、日本はより積極的に政策対話に参加すべきであるとの声も聞かれた。

2. 水・給水

(1) 水・給水セクターの開発実績

「3-2-2 セクター別開発計画・戦略」で述べたとおり、エチオピア政府は低い給水率の改善を目指し、2002 年に給水セクター開発戦略 (WSDP¹⁶⁸) を策定し、また 2006 年に国家計画 Universal Access Program (UAP)¹⁶⁹ を策定し、ドナーの協力を得ながらエチオピア全土での安全な水へのアクセス率向上に努めている。一方で 2009 年に入り、直接財政支援型の支援への一本化、ドナー間での分業、実施方法の統一といった援助協調の動きが活発になっている。エチオピア政府も、援助手続きの調和化や取引費用の軽減の観点から、財政支援やプールファンドによる支援を標榜している。

¹⁶⁷ Managing Environmental Resources to Enable Transitions to More Sustainable Livelihoods

¹⁶⁸ Water Sector Development Programme

¹⁶⁹ UAP は「2012 年までに村落部給水率 98%」を目指している。

エチオピアにおける水・給水分野の主要ドナーの 2004 年から 2008 年の総援助額は下記のとおりである。日本は二国間ドナーでは 3 番目となっているが、国際機関を含めた援助総額に対するシェアは 5%と低い。

図表 4-15: エチオピアにおける水・給水セクターでの主要ドナー援助額

	二国間ドナー				国際機関		
国名	英国	フィンランド	日本	オランダ	IDA	AfDF	EC
援助額	141.53	44.16	37.05	10.71	322.6	64.15	63.5
援助比率	19.07	5.95	5.00	1.44	43.48	8.64	8.56

注) 支出純額累計、左段上は援助額、下段は当該セクター(water and sanitation)に占める比率。

単位: 百万米ドルおよび%。

出所: OECD, Creditor Reporting System Online Database (2009 年 12 月現在) 作成

(2) 日本の ODA 実績

日本のエチオピアにおける給水分野の支援は、無償資金協力による施設建設及び技術協力を通じた給水分野における人材育成が中心である。また、草の根・人間の安全保障無償資金協力を活用し、エチオピア全土に給水案件を 44 件実施している。以下図表 4-16 は 2004 年から 2009 年までに実施した給水分野のプロジェクトである。また、開発調査は 2009 年度に 1 件採択されている。

図表 4-16: 日本の給水分野における協力実績(2004-2010)

一般無償
ティグライ州地方給水計画(詳細設計)(E/N2010、1.04 億円)
オロミア州給水計画(1/3)(E/N2009、2.13 億円)
地下水開発機材整備計画(E/N2008、5.57 億円)
緊急給水計画(E/N2008、8.0 億円)
オロミア州給水計画(詳細設計)(E/N2008、0.28 億円)
ティグライ州地方給水計画(E/N2008、7.37 億円)
ティグライ州地方給水計画(詳細設計)(E/N2007、0.26 億円)
アファール州給水計画(E/N2007、3.16 億円、2.28 億円)
日本 NGO 連携無償(水供給・衛生教育プロジェクト)(E/N2007、0.04 億円)
アファール州給水計画(詳細設計)(E/N2006、0.23 億円)
南部諸民族州給水計画(E/N2005、2006、5.17 億円、5.44 億円)
アムハラ州給水計画(E/N2005、4.99 億円)
技術協力
地下水開発・水供給訓練計画フェーズ3(2009-2013)
南部諸民族州給水技術改善計画(07.12-11.12)
地下水開発・水供給訓練計画プロジェクトフェーズ2(05.01-08.03)
開発調査
リフトバレー湖沼地域地下水開発調査計画(2009-, 3 億円)
国際機関を通じた支援
タナ・ベレス水資源開発プロジェクト(PHRD 経由)(2006、1,000,000 米ドル)

出所: 外務省及び JICA ホームページから

水・給水分野において、草の根・人間の安全保障無償資金協力は、給水施設建設や衛生改善といった案件を中心に 2004 年から 2008 年の間に計 25 案件実施している。支援の特徴としては、無償資金協力や技術協力を実施していない地域へ支援を行っている点が挙げられる。また、公衆衛生改善や給水に関する職業訓練への支援も行っている。

図表 4-17: 2004 年以降に G/A を締結した草の根・人間の安全保障無償案件

草の根・人間の安全保障無償資金協力
アディスアベバ市水質改善のための鉄・マンガン除去施設建設計画 (G/A2009) 9.94 百万円
オロミア州チャンチョ・ケベナ区給水及び衛生促進計画 (G/A2009) 9.96 百万円
アムハラ州南ゴンダール地方ライガイント郡給水・衛生・小規模灌漑計画 (G/A2008) 9.00 百万円
アムハラ州イナウジ・イナウガ郡住民参加型給水及び基礎教育計画 (G/A2008) 9.50 百万円
南部諸民族州カンバタ・タンブロ地方ハマンチョ村給水計画 (G/A2008) 9.83 百万円
ベニシャングル・グムズ州メテケレ地方保健衛生改善のための給水計画 (G/A2008) 8.58 百万円
アディスアベバ・リデタ副都市水・衛生改善計画 (G/A2007) 9.67 百万円
アフール州アワシ・アルバ給水・灌漑・衛生設備設置計画 (G/A2007) 8.45 百万円
アムハラ州南アチェフェル郡農村水資源開発計画 (G/A2007) 7.23 百万円
オロミア州ウィチ給水・衛生向上計画 (G/A2007) 9.72 百万円
オロミア州メケデラ・カリナ衛生・給水計画 (G/A2007) 9.90 百万円
ガンベラ州ラレ郡給水計画 (G/A2007) 5.12 百万円
アムハラ州ジャビテナン郡及びブレ郡地下水開発計画 (G/A2006) 4.62 百万円
オロミア州ドコレ小学校及び周辺住民のための給水計画 (G/A2006) 1.35 百万円
南部諸民族州エンセノ地域給水計画 (G/A2006) 9.95 百万円
オロミア州ギンビチュ郡衛生環境向上計画 (G/A2006) 9.93 百万円
アムハラ州アチェフェル郡地下水開発計画 (G/A2005) 2.34 百万円
アムハラ州アヲベル郡地下水開発計画 (G/A2005) 4.17 百万円
アムハラ州ゴンダール女性職業訓練センター地下水開発計画 (G/A2005) 2.06 百万円
エジェレ郡地下水開発計画 (G/A2005) 5.34 百万円
オロミア州チラ水供給施設改善計画 (G/A2005) 9.35 百万円
ゲデオ地方給水計画 (G/A2005) 9.88 百万円
チャハ郡地下水開発計画 (G/A2005) 7.59 百万円
南部諸民族州メスカン郡給水計画 (G/A2005) 9.84 百万円
トゥカ水供給・公衆衛生改善計画 (G/A2005) 9.06 百万円
エンセノ地下水開発計画 (G/A2004) 8.31 百万円
ベレサ給水計画 (G/A2004) 9.15 百万円

出所: 外務省ホームページから作成

(3) 日本の ODA の貢献と有効性

日本を含む二国間ドナー及び国際機関、民間援助団体による様々な援助により、エチオピアにおける水へのアクセス率は 1990 年の 13%から 2006 年の 42%¹⁷⁰と改善しており¹⁷¹、また MDGs の水・給水セクターでの指標でも、改善が見られる。一般無償資金協力により、ティグライ州、アムハラ州、オロミア州、アファール州と州ごとに給水施設建設を実施している。

無償資金協力の給水施設案件は、日本の技術力をいかした協力であり、深井戸を含め協力している。水資源省(MOWR)からも、今後も山間部での給水支援等、技術のある日本にしかできない支援を期待したいとの意見が現地調査時に出された。一方、現行の無償資金協力では給水事業の契約は成功した井戸工事の出来高ベースで支払いが行われるが、最近のコスト縮減の動きの中では不成功のリスクに加えて資材価格の上昇を十分に吸収できない価格が設定されるために、特有の地形や自然条件が厳しいエチオピアでは、この方式では井戸工事を失敗するリスクが大きい。このため、採算上の観点から応札を控える企業が少なくない状況で、実際に一部の案件では入札不調が発生しており、事業遅延を引き起こしていることが懸念されている。深井戸は日本の技術力を発揮する好機であるものの、それを十分にいかすことが容易でないとすると、無償資金協力に制度面での課題があると言えよう。また、給水セクターでは多くのドナーが活動しており、セクタープログラムの策定、今後のプールファンドの立ち上げなど、援助協調の動きが加速化している。MOWRからは、援助手続き簡素化の観点から、日本にもプールファンドを通じた支援を希望するとの要望が出された。

「エチオピア地下水開発・水供給訓練計画」では、1998 年から 10 年以上の間、3 次に渡り継続的に人材育成・技術支援を行っている。給水事業に携わる人材を対象とした訓練センター(EWTEC¹⁷²)を拠点とした人材育成の取組である。EWTEC は全国 7 州にある 9 つの職業訓練学校(TVETC)とも連携しており、今後ニーズが高まる地方政府技術者、給水職業訓練校の教員、民間・NGO 技術者を対象とした国家全体の人材育成に取り組んでいる。また、エチオピア以外の周辺 15 カ国から計 106 名の受け入れ訓練を実施し、アフリカにおける水・給水分野でのトレーニング・センターとしての役割を担うまでに発展してきている。現在実施中のフェーズ 3 プロジェクト(2009 年～2013 年)と連携する形で、一般無償資金協力(「地下水開発機材整備計

¹⁷⁰ エチオピア基準でのアクセス率では 2008 年に 54%となっている。

¹⁷¹ 現地調査時に収集した JICA 資料より

¹⁷² Ethiopian Water Technology Center

画¹⁷³)により EWTEC や連携先の TVETC へ機材の供与が行われている。これは、一定の成果をあげた技術協力プロジェクトに対して無償資金協力で機材供与の支援を行い、技術協力の質の更なる改善を図る取組で、無償と技術協力の連携の好例と言える。また、「エチオピア地下水開発・水供給訓練計画」の訓練センター自体はエチオピア側が建設し、日本はソフト面の人材育成・技術支援を中心に行っている点で、相手国の主体性、システムを活用しながら技術協力に取り組んでいる例としても注目される。

給水分野を所管する MOWR 及び日本が支援しているオロミア州の水資源局への現地聞き取り調査で、日本の支援、とりわけ組織的な給水人材の育成を実施している、JICA の援助を高く評価し、感謝している旨の発言があった。

一方で、研修生の高い離職率はプロジェクトの効果の発現の制約要因となっており、「エチオピア地下水開発・水供給訓練計画」が抱える大きな問題の 1 つとなっている。この背景には、TVET の教員や政府職員の給与・待遇が民間企業や NGO と比べて低いことがあげられる。また現在エチオピア政府が進めている BPR¹⁷⁴と呼ばれる組織改革の中で MOWR 管轄の公的機関として活動している EWTEC の位置づけが政府内で見直されている。現在は授業料等の収入を MOWR に上納し、運営に必要な予算処置を受けているが、近年予算削減に直面している。フェーズ 3 がめざす方向は、EWTEC を地方政府のみならず企業、NGO 職員等も対象とした人材養成機関として育て、将来、独立採算の公的機関として運営していくことだが、BPR 及び予算削減の流れの中で EWTEC の位置づけの見直しは、フェーズ 3 の方向性に影響を与える可能性がある。これは、個別事業を通じた支援を行う際にも、それを取り巻く制度政策環境について常に情報収集や必要な働きかけを行っていくことの重要性を示唆している。

図表 4-18: エチオピアにおける安全な水へのアクセスがない人口の割合 (%)

1995/1996	2000/2001	2004/2005	2005/2006
81	72	64	47.6

出所：MOFED（2008）Ethiopia: Progress Towards Achieving the MDGs: Successes, Challenges and Prospects, Annex Table 1 より転載

¹⁷³ 地下水開発機材整備計画は EWTEC 及び連携先の 9 つの TVETC へも機材供与を行っている。エチオピアには約 200 の TVETC があるが、水資源管理を教えるのは 9 か所だけである。

¹⁷⁴ Business Reengineering Process

3. 社会経済インフラ

(1) 社会経済インフラの開発実績

「3-2-2 セクター別開発計画・戦略」で述べたとおり、エチオピア政府は、1997 年に 10 年間の道路セクター開発計画(RSDP¹⁷⁵)を策定以来、現行の RSDPIII に至るまで、同計画に基づき、道路・橋梁インフラの整備を行っている。

図表 4-19: エチオピアにおける道路網整備の進捗

	アスファルト	砂利舗装	地方道路	合計
2004	4,635	13,905	17,956	36,496
2005	4,972	13,640	18,406	37,018
2006	5,002	14,311	20,164	39,477
2007	5,452	14,628	22,349	42,429
2008	6,066	14,363	23,930	44,359
2009	6,938	14,234	25,640	46,812

出所: ERA。単位: Km

図表 4-19 のとおり、道路網の拡充は、着実に進められているが、エチオピアの道路整備状況は、アフリカ近隣諸国との比較においても、依然、十分ではなく、社会経済インフラは、引き続き支援ニーズの高い分野であり、日本を含め多くのドナーが支援を行っている。援助協調の枠組みである DAG の下に設置されている TWG には運輸(道路セクター)のグループがあり、多くのドナーが参加している。また、エチオピア政府とドナーの合同で行われるセクター作業部会(SWG)にも、道路セクターのグループがあり、日本は、TWG、SWG の両方に参加している。

エチオピアにおける社会経済インフラセクター主要ドナーの 2004 年から 2008 年までの援助額の累計は下記のとおりである。

図表 4-20: エチオピアにおけるインフラ分野での主要ドナー援助額及び援助比率

	二国間ドナー						国際機関		
	EC	イタリア	米国	ドイツ	英国	日本	IDA	AfDF	IFAD
援助額	679.27	277.76	107.09	37.65	20.98	54.25	828.74	263.73	14.67
援助比率	29.33	11.99	4.63	1.63	0.91	2.34	35.79	11.39	0.63

注) 支出純額累計。単位: 百万米ドル。比率は%。

出所: OECD, Creditor Reporting System Online Database (2009 年 12 月現在)から作成

¹⁷⁵ Road Sector Development Plan

IDA、欧州委員会（EC）、AfDB、イタリアの支援規模が圧倒的に大きく、日本は二国間ドナーのうち 3 番目の規模の支援を行っているが、援助比率に占める割合は約 2%に留まっている。

（2）日本の ODA 実績

日本はこれまでに、無償資金協力により、（１）第一次幹線道路改修計画（アディスアベバ―カシム間の道路改修）、（２）第二次幹線道路改修計画（カシム―ゴハチオン）、（３）第三次幹線道路改修計画（アバイ橋建設を含む、ゴハチオン―デジェン間の道路改修）、（４）アテムガナ道路建設機械訓練センタープロジェクト、（５）橋梁維持管理の面でエチオピアの道路セクター開発に資するプロジェクトを実施している。（１）から（３）は基幹道路のひとつである国道 3 号線で、日本は、1 号線を中心とする世銀、5 号線を中心とする EC、AfDB 等と役割分担をして担当している。また、アテムガナ道路建設機械訓練センタープロジェクト¹⁷⁶では、訓練センターの建設機材、実験機材の購入、訓練カリキュラムの開発、エンジニアリング・維持管理・機械操作等の訓練が実施された。訓練を受けた人数は、2004 年から累計でエチオピア道路公社（ERA¹⁷⁷）技術者が 789 名、ERA 以外（州の道路局技術者）が 336 名に達している。

橋梁維持管理に関しては、JICA 専門家と ERA の橋梁技術者が協力し、マニュアルの整備、橋梁維持管理システム（BMS）の整備を実施した。同システムは全国の橋梁をデータベース化したもので、橋梁ごとの基礎データ（建設年等）や検査データを含んでいる。このように、JICA 専門家を通じ、橋梁の維持管理に必要な技術の訓練、マニュアル整備、BMS の改修等の活動が実施されている。

¹⁷⁶ Road Sector Development Plan

<http://gwwweb.jica.go.jp/km/ProjectView.nsf/b7daf2eabe456da849256bdf0038493d/f43b9f6c1454a3fb492575d10035d306?OpenDocument>

¹⁷⁷ Ethiopian Roads Authority

図表 4-21: 日本のインフラセクターにおける協力実績(2004 年～2009 年)

一般無償
第三次幹線道路改修計画(国債 4/4) (E/N2005, 6.76 億円)
第三次幹線道路改修計画(国債 3/4) (E/N2005, 16.29 億円)
第三次幹線道路改修計画(国債 2/4) (E/N2005, 16.17 億円)
第三次幹線道路改修計画(国債 1/4) (E/N2005, 9.10 億円)
第三次幹線道路改修計画(詳細設計) (E/N2004, 1.91 億円)
第二次幹線道路改修計画 3/3 (E/N2002, 13.52 億円)
技術協力プロジェクト
橋梁維持管理能力向上プロジェクト(2007-2010)
アラムガナ道路建設機械訓練センタープロジェクト(2002-2006)
開発調査
アバイ渓谷地滑り対策調査プロジェクト(2009-, 3 億円)
草の根・人間の安全保障
オロミア州アガット橋梁建設計画(G/A2005) 9.80 百万円
国際機関を通じた支援
地域インフラに対する分権化された財政支援グラント(PHRD 経由)(2005, 495,000 米ドル)

出所: 外務省及び JICA ホームページから作成

(3) 日本の ODA の貢献と有効性

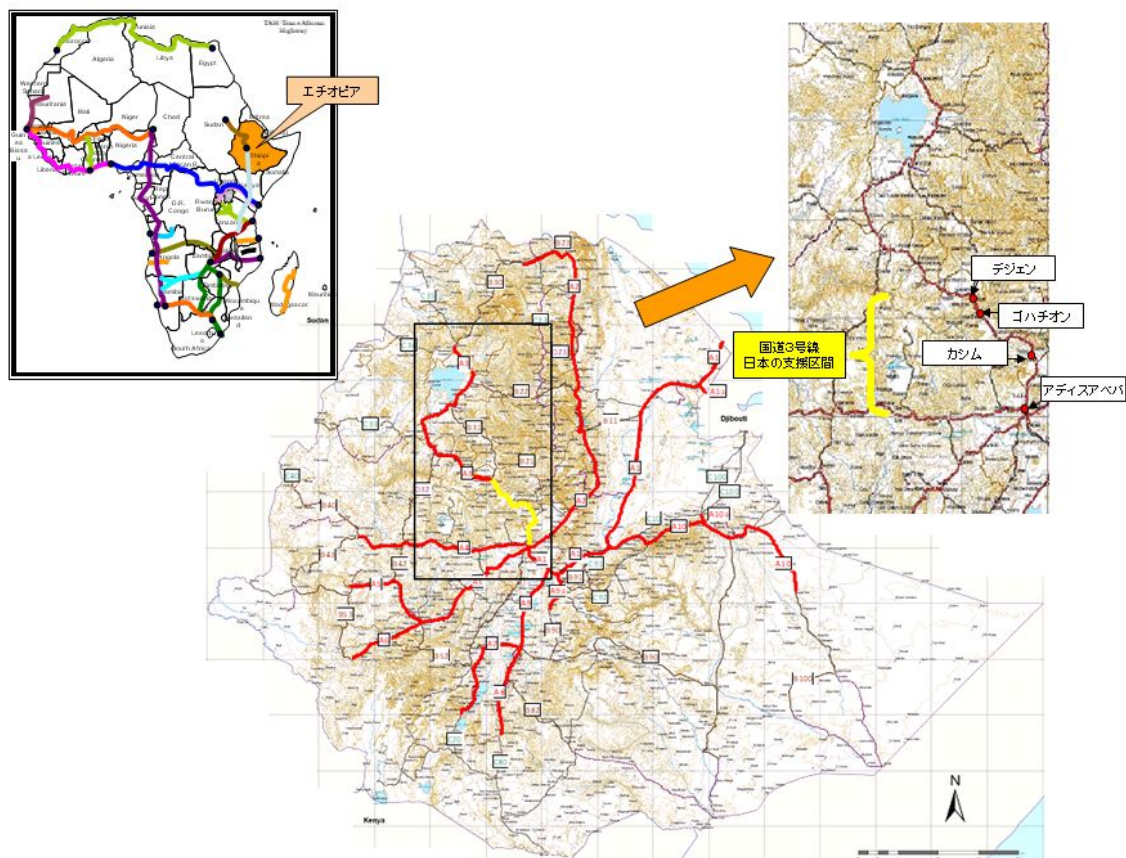
エチオピア道路公社へのヒアリングでは、日本の支援に対する全体的な評価として、政策協議等の場で問題を話し合う仕組みもあり、コミュニケーションに満足していること、工期を厳守し、工事を完了する能力が高いとの評価があった。

日本が実施したアバイ橋建設を含むアディスアベババーデジェン間の道路改修は、アフリカ縦断道路の一部であるカイローハボロネ回廊を形成しており、対エチオピア支援のみならず、対 NEPAD 支援としても意義深い。アバイ橋を含む北西幹線道路改修事業は、青ナイルの地滑り地帯を含む難工事であり、日本の高い橋梁技術をいかすことができた有効な支援であった。実際、アバイ橋は、2008 年 9 月、エチオピア暦 2000 年の大晦日に行われた連結式において、メレス首相により、エチオピアの言語でルネサンスを意味する「ヘダシ」橋と命名され、クウェート・ファンドが支援・実施したアディスアベバ国際空港拡張事業、中国が実施したアディスアベバ環状線建設事業等と並び、現政権の開発の金字塔と認識されており、ビジビリティや外交的インパクトが大きな支援であった。また、日本が改修を行った北西幹線道路は、穀倉地帯であるアムハラ州北西部とアディスアベバを結んでおり、かつ、スーダンからの石油輸入路になっている基幹道路であること、同区間の道路橋梁建設・改修により、輸送時間が

8時間から4時間に短縮され、輸送コストの削減が実現し、食料流通の改善等に貢献しているとの評価があった。さらに、上記区間の道路橋梁建設・改修により、バハルダールから生鮮食料品をアディスアベバに輸送することも可能になったとの指摘があった。

このように、日本の支援が食料安全保障の確立に貢献しているとの評価がある一方で、プロジェクト実施までの期間の短縮、無償資金協力の仕様変更の柔軟性、支援金額の予測性の向上を求める意見も出された¹⁷⁸。

図表 4-22: エチオピアの道路網整備における日本の支援



出所：JICA エチオピア事務所

¹⁷⁸ エチオピア道路公社(ERA)のヒアリングによる

アバイ橋(「ヘダシ橋」)



出所:評価チーム撮影

4. 教育

(1)教育セクターの開発実績

「3-2-2 セクター別開発計画・戦略」で述べたとおり、1997年に策定されたエチオピア最初の教育セクター開発プログラム(ESDP¹⁷⁹)は、教育の質、適合性、効率性と公正性の改善及び教育機会の拡大が目標に掲げられ、第二次教育セクター開発プログラム(ESDP II)(2002/2003～2004/2005)では、教育の質の改善に対応するために、高品質高コスト小学校建設から地域コミュニティ・NGO 参加を伴った廉価型学校建設の促進、地域住民と連携した女子・退学児童・就学児童への教育促進、教員研修の改善への取組が実施された。現行の第三次教育セクター開発プログラム(ESDP III)(2005/2006～2009/2010)においても、ESDP II 同様に教育の質の向上を目標に掲げている。

このような状況の中でエチオピアの教育セクターには、16 のドナーが支援を行っている。2005 年以前に直接財政支援やプールファンドによる資金援助を行っていた英国開発省(DFID)、オランダ、スウェーデン国際開発協力庁(SIDA¹⁸⁰)、フィンランド等のドナー、及び、それ以外の USAID、UNICEF、国連教育科学文化機関(UNESCO¹⁸¹)に大きく分けられ、日本は後者に属している。また、前述のとおり教育セクター作業部会があり、毎月1回のドナー会合や、年1回の政府・ドナー合同モニタ

¹⁷⁹ Education Sector Development Programme

¹⁸⁰ Swedish International Development Cooperation Agency

¹⁸¹ the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

リングプロセス(JRM¹⁸²)が実施されている。最近の動きとして特筆すべき点として、ドナー間で調和化にかかる合意文書(Code of Conduct)締結の動きがあることである。SIDA、UNICEF、DFID 等が準備を進めている模様である。

2004 年から 2008 年の主要ドナーによる教育セクターへの援助累計額は図表 4-23 のとおりである。

図表 4-23: エチオピアにおける教育セクターでの主要ドナー援助額

	二国間ドナー					国際機関	
国名	英国	オランダ	米国	ドイツ	日本	IDA	UNICEF
援助額	187.87	95.17	63	37.35	22.2	342.5	19.56
援助比率	20.02	10.14	6.71	3.98	2.37	36.49	2.08

注) 支出純額累計、左段上は援助額、下段は当該セクター(教育)に占める比率。

単位: 百万米ドル。

出所: OECD, Creditor Reporting System Online Database (2009 年 12 月現在)作成

日本は対エチオピア支援において教育セクターを重点分野のひとつに位置づけ、技術協力、草の根・人間の安全保障無償資金協力を中心に支援を実施してきている。2004 年から 2008 年の累計援助額では二国間ドナーのうち 11 番目となっている。

(2) 日本の ODA 実績

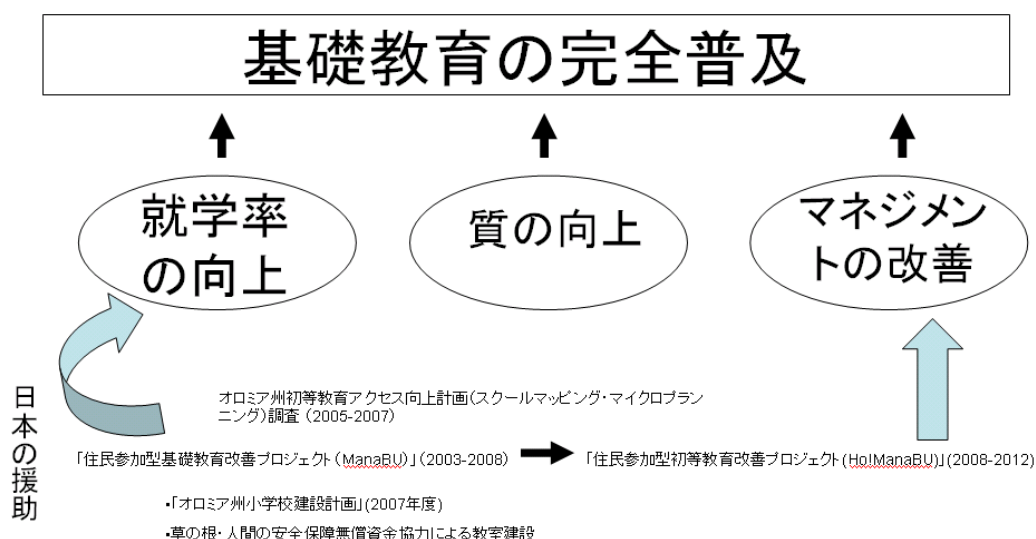
教育セクターでは、エチオピア政府が課題に掲げている初等教育の拡充、女子教育・遊牧民児童への教育、教員養成・研修の強化支援のために、初等教育を中心に様々な支援を行ってきているが、地方における教育機会拡充、就学率の向上のために、「住民参加型基礎教育改善プロジェクト(ManaBU)」(2003 年～2008 年)を実施し、オロミア州の 9 郡(ワレダ)を対象に、コミュニティと地方教育行政の協働による学校建設手法の確立・普及のモデル構築へ支援を行ってきた(ManaBU モデル)。また、同州 117 郡(ワレダ)にて初等教育アクセス向上計画(スクールマッピング・マイクロプランニング、以下 SMAPP)調査を実施し、スクールマッピングの策定や郡(ワレダ)教育開発計画の策定のための郡教育事務所の能力強化を行なってきた。前者の ManaBU 型学校建設モデルは、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」を活用した非対象地域での学校建設の成功によりその汎用性が証明されている。しかし、エチオピア政府自力での普及の観点からいうと、まだ不十分である。教員の給与等の経常費はワレダの地方教育事務所(Education Office)より支払われるが(教材は現

¹⁸² Joint Review Meeting

物支給)、フレダの予算制約により財源が不足しており、不足分をコミュニティからの貢献に頼っている状況で、まだスケールアップには至っていない。

一方、ManaBU や SMAPP での経験に基づいて、コミュニティ開発支援無償「オロミア州小学校建設計画」(2007 年度)及び「住民参加型初等教育改善プロジェクト(Ho!ManaBU)」(技プロ、2008 年～2012 年)が実施されており、後者は「マネジメントの向上」を目指すもので、住民との協働による学校運営改善と地方教育行政の能力向上を通じて質の高い教育機会の提供を図っている。「質の向上」に資する取組としては、現在、理数科教育改善支援の技術協力プロジェクトを準備中であるが、教育省(MOE¹⁸³)の関心は強く、今後の取組が注目される。教育省(MOE)からは、理数科教育の質的改善に向けて注力していく予定で、日本が蓄積した経験に期待したい、との発言があった。

図表 4-24: 教育セクターにおける日本の支援



また、特筆すべき点として、草の根・人間の安全保障無償資金協力によって、2004年から2009年の6年間で計88件の教育プロジェクト(初等中等教育:64件、中等教育:11件、職業訓練:6件、その他:7件)を辺境地も含むエチオピア全土で実施しており、二国間の重点分野(初等教育)や対象地域を補完、先取りしているといえる。案件の概要としては、学校、教室不足を背景に、教室建設及び拡張案件が圧倒的に多い。

¹⁸³ Ministry of Education

図表 4-25: 日本の教育分野における協力実績(2004 年～2009 年)

一般無償
ノン・プロジェクト無償(2008)10.00 億円
オロミア州小学校建設計画(2007)10.41 億円
第二次遠隔地教育機材計画(E/N2003, 1.96 億円)
日本 NGO 支援無償(ラスタ県ナクテラプ地区における初等教育の質的改善事業) 0.11 億円
技術協力
住民参加型初等教育改善プロジェクト(2008-2012)
住民参加型基礎教育改善プロジェクト(2003-2008)
開発調査
オロミア州初等教育アクセス向上計画(スクールマッピング・マイクロプランニング)調 査(2005-2007)

出所:外務省及び JICA ホームページから

図表 4-26: 2004 年度以降に G/A を締結した草の根・人間の安全保障案件
初等教育(64 件)

オロミア州ジンマ県ゴンマ郡ブルプロ村小学校建設及び改修計画(G/A2009)9.95 百万円
南部諸民族州カンバタ・タンバロ県ウォンコ学校建設計画(G/A2009)9.96 百万円
アフール州セメラ市孤児のための小学校寄宿舎建設計画(G/A2008)9.76 百万円
アフール州ドゥラサ郡遊牧民児童のための小学校建設計画(G/A2008)9.82 百万円
オロミア州デルメムサ前期小学校拡張計画(G/A2008)9.75 百万円
オロミア州ホロ・グドウル・ワレツガ地方小学校建設計画(G/A2008)9.65 百万円
ソマリ州グラダモレ郡小学校寄宿舎建設計画(G/A2008)9.74 百万円
ソマリ州ゴデ郡ゴデ町小学校建設計画(G/A2008)9.64 百万円
ソマリ州ジジガ郡ワアジ村小学校建設計画(G/A2008)9.64 百万円
南部諸民族州アワサ市エイズ孤児の教育環境改善計画(G/A2008)9.95 百万円
南部諸民族州ウォライタ地方ビターナ小学校拡張計画(G/A2008)9.93 百万円
オロミア州西ハラルゲ地方チロ町中学校建設計画(G/A2008)9.72 百万円
アムハラ州バソナ・ウォラナ郡サリア村コミュニティ開発計画(G/A2008)9.67 百万円
ティグライ州アヒサ中学拡張計画(G/A2007)9.78 百万円
ディレダワ市中学校建設計画(G/A2007)9.75 百万円
アムハラ州アルゴバ郡ゴバラ小学校拡張計画(G/A2007)8.85 百万円
アムハラ州ディル・ベティグル後期小学校建設計画(G/A2007)9.54 百万円
オロミア州フィタウラリ・ハブテ・ギョルギス・アバ小学校修復計画(G/A2007)9.49 百万円
オロミア州ヤベロ・アドベンティスト小学校拡張計画(G/A2007)9.66 百万円
ティグライ州メケレ市アツエイ・ヨハネス小学校拡張計画(G/A2007)10.00 百万円
南部諸民族州イェルガレム小学校建設計画(G/A2007)9.63 百万円
ハラール州アウ・アブダル小学校増築計画(G/A2007)9.96 百万円

バツレ学校校舎及び有機野菜農園建設計画(G/A2007)9.83 百万円
ベニヤングル・グムズ州ブレン小学校拡張計画(G/A2007)9.31 百万円
アディスアベバ市ウカツ・ワガゲン初等教育学校拡張計画(G/A2006)9.74 百万円
オロミア州アダア郡基礎教育支援計画(G/A2006)9.34 百万円
オロミア州アルシ地方 4 郡学校建設計画(G/A2006)9.99 百万円
オロミア州カバ・バレダ小学校建設計画(G/A2006)4.18 百万円
オロミア州キリトゥ・カラ小学校改修及び増築計画(G/A2006)9.88 百万円
オロミア州コファレ郡ロバ及びウッスラ・モケ 2 小学校拡張計画(G/A2006)9.71 百万円
オロミア州ダレ・ダウェ小学校拡張計画(G/A2006)9.39 百万円
オロミア州ブクフルディヤ小学校拡張計画(G/A2006)9.10 百万円
南部諸民族州アワサ・ズリア郡小学校建設計画(G/A2006)9.84 百万円
南部諸民族州ウォルキッテ・パブリック小学校建設計画(G/A2006)8.73 百万円
南部諸民族州カンガテン小学校拡張計画(G/A2006)8.30 百万円
南部諸民族州グラゲ地方 6 小学校教育機材整備計画(G/A2006)9.96 百万円
南部諸民族州シェブラベル小学校拡張計画(G/A2006)9.51 百万円
南部諸民族州ハマル郡エルボレ小学校拡張計画(G/A2006)9.95 百万円
アディスアベバ市グラレ小学校増築計画(G/A2005)9.20 百万円
アディスアベバ市ファシル初等教育学校増築計画(G/A2005)4.09 百万円
アムハラ州アビマ小学校拡張計画(G/A2005)9.70 百万円
アムハラ州ワルクガル小学校建設計画(G/A2005)6.71 百万円
ウカツ・レヘブレット小中学校増築計画(G/A2005)9.42 百万円
オロミア州アンボ孤児院学校建設計画(G/A2005)9.91 百万円
オロミア州デラ小学校拡張計画(G/A2005)8.25 百万円
オロミア州ムダア・センケレ小学校建設計画(G/A2005)8.92 百万円
ザラアンベサ小学校修築計画(G/A2005)9.57 百万円
ソゲ小中高等学校拡張計画(G/A2005)9.81 百万円
ティグレ州イエチラ小学校建設計画(G/A2005)9.51 百万円
南部諸民族州ジンカ寄宿舍拡張計画(G/A2005)9.47 百万円
南部諸民族州ソド小学校建設計画(G/A2005)8.93 百万円
南部諸民族州マキ小学校建設計画(G/A2005)8.71 百万円
南部諸民族州南オモ地方メツァ小学校拡張計画(G/A2005)5.55 百万円
アディスアベバ市ベハラウィ小中学校増築計画(G/A2005)9.13 百万円
チャガル小中学校増築計画(G/A2005)9.75 百万円
アンゲル及びベロ小中学校増築計画(G/A2005)9.94 百万円
イエワヘニエ学校拡張計画(G/A2004)9.85 百万円
カウィサ・シェノ小学校増築計画(G/A2004)7.90 百万円
ガンガ及びモンゴリア小学校改築計画(G/A2004)7.36 百万円
コフェレ小学校建設計画(G/A2004)9.54 百万円
サロミオフトウ小中学校拡張計画(G/A2004)9.01 百万円
ジンカ寄宿舍建設計画(G/A2004)5.94 百万円

フィッチェ第二小中学校改築計画(G/A2004)8.13 百万円
ユカラ小学校増築計画(G/A2004)9.95 百万円
中等教育(11 件)
ソマリ州ゴデ郡ゴデ町中高併設校拡張計画(G/A2009)9.02 百万円
南部諸民族州ビッタ高等学校拡張及び給水計画(G/A2008)9.75 百万円
アムハラ州ゴザミン高校建設計画(G/A2006)9.77 百万円
アムハラ州ゴジャムバル高校拡張計画(G/A2006)5.76 百万円
オロミア州カタール・ゲンネット高校拡張計画(G/A2006)8.56 百万円
オロミア州ダンディ・グディナ高校拡張計画(G/A2006)5.31 百万円
ティグライ州ツェゲレダ高校拡張計画(G/A2006)9.88 百万円
南部諸民族州イエワヘニエ学校高校部拡張計画(G/A2006)9.92 百万円
アムハラ州レブガベヤ高校建設計画(G/A2005)8.48 百万円
オロミア州シャベ高校増築計画(G/A2005)9.92 百万円
ティグレイ州クイーン・シバ高校拡張計画(G/A2005)9.72 百万円
職業訓練(6 件)
アディスアベバ市サラム職業訓練校機材整備計画(G/A2006)9.93 百万円
オロミア州ジマ・アルジョ町職業訓練校建設計画(G/A2006)9.84 百万円
オロミア州ジンマ市アッバ・ジファール職業訓練センター拡張計画(G/A2006)9.95 百万円
アッファール州グラムダル遊牧民トレーニング・センター建設計画(G/A2005)9.34 百万円
アゲナ高等専門学校実習工場建設計画(G/A2004)8.95 百万円
アディスアベバ路上生活者職業訓練計画(G/A2004)8.78 百万円
その他(7 件)
オロミア州アレムゲナ町障害児童支援のための学校建設計画(G/A2009)9.87 百万円
南部諸民族州サゴメ学習センター修復計画(G/A2009)3.34 百万円
アムハラ州アヲベル郡図書館建設計画(G/A2007)9.02 百万円
アムハラ州デッセイ周辺ノンフォーマル成人教育センター建設計画(G/A2006)8.47 百万円
アムハラ州デッセイ盲学校建設計画(G/A2006)9.99 百万円
南部諸民族州サゴメ学習センター増築計画(G/A2005)3.88 百万円
オロミア州アカキ郡青少年育成センター設置計画(G/A2005)9.56 百万円

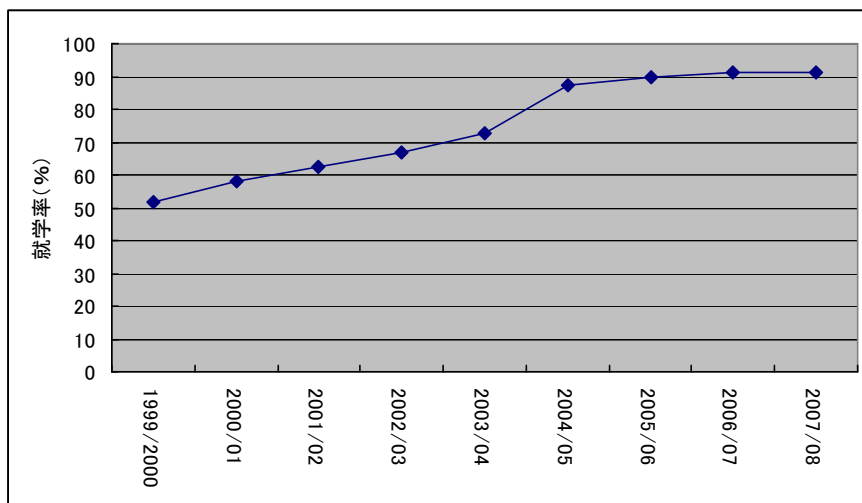
出所:外務省ホームページより

また、草の根レベルでの教育の質の改善を目指し、青年海外協力隊員を計 26 名(2009 年 8 月時点。体育教員、PC インストラクターを含む。)を都市部、農村部に派遣しており、主に中等教育のエチオピア側のニーズ(就学率向上、教員養成・研修の強化)に合致した支援を行っている。

(3) 日本の ODA の貢献と有効性

日本を含む二国間ドナー及び国際機関による援助により、エチオピアの初等教育就学率は 1997 年の 47.7%から 2006 年の 83.5%と大幅な改善を示しており、また MDGs の指標である初等教育の入学率、初等教育修了率、識字率にも改善が見られる。日本が集中的にリソースを投入しているオロミア州の初等教育就学率は 1999/2000 年から 2007/2008 年の 8 年間で、51.6%から 91.4%へと改善されており、日本の援助はエチオピア政府が重視している初等教育の機会拡充に貢献したと考えられる。

図表 4-27: オロミア州初等教育就学率(%)の変化(1999/2000 年-2007/2008 年)



出所: Education Statistics Annual Abstract 1999/2000 - 2007/2008

図表 4-28:初等教育の改善(%)

	1995/1996	2000/2001	2004/2005	2005/2006
初等教育入学率(1-8 年)	37.4	61.1	79.8	91.6
初等教育修了率(%)	-	44.2	34	42.9
識字率	26	29	38	-
男子	35	40	50	-
女子	17	19	27	-

出所: 財務経済開発省(MOFED¹⁸⁴) (2008) Ethiopia: Progress Towards Achieving the MDGs: Successes, Challenges and Prospects, Annex Table 1 より転載

¹⁸⁴ Ministry of Finance and Economic Development

5. 保健

(1) 保健セクターの開発実績

「3-2-2 セクター別開発計画・戦略」で述べたとおり、エチオピア政府は、1997/1998 年以降、保健セクター開発プログラム(HSDP) I, II, III に基づいて、本分野における取組を進めている。同プログラムの下、小児保健プログラム、妊産婦保健プログラム、HIV/AIDS など多くのプログラムが実施されている。

MDGs における指標に照らして見ると、ゴール 4: 乳幼児死亡率の削減について、進捗が見られる。とりわけ、予防接種・ワクチンを受けた1歳児の割合の増加は著しく、全国的に展開された予防接種キャンペーンが奏功したサクセス・ストーリーとして認識されている。ゴール5: 妊産婦の健康の改善でも進捗は見られるものの、1990 年のベースラインの時点で妊産婦死亡率が高く、MDGs ターゲットを達成するためには、毎年 7% の減少が必要であるが、減少率は 2% 以下となっている。医師・助産婦の立ち会いによる出産も最新データでは 5 人に 1 人以下に留まっている。ゴール 6: HIV/AIDS、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止については、政府は 1998 年に国家エイズ政策を策定し¹⁸⁵、重点的に取り組んできている。HIV/AIDS の感染率は減少しているが、エチオピア全体の人口の多さを踏まえると、人口規模としては大きく、更なる対応が必要である。また、都市部での感染率が高くなっており、農村部においては徐々に感染率が増加する傾向にある。保健サービスへのアクセスが非常に低いエチオピアにおいて、エイズ予防の知識の農村部への普及は重要な課題となっている。

¹⁸⁵ エチオピア政府が HIV/AIDS 対策に着手したのは 1985 年とのことである。(出所: Ethiopia: Progress Towards Achieving the Millennium Development Goals: Success, Challenges and Prospects by MOFED, September 2008)

図表 4-29: ミレニアム開発目標における主要指標の推移

目標及びエチオピアの指標	ベースライン (1990)	MDG ターゲット (2015)	1995/ 1996	2000/ 2001	2004/ 2005	2006/ 2007 (又は最新 データ)	2007/ 2008	PASDEP ターゲット (2009/ 2010)
ゴール 4: 乳幼児死亡率の削減								
5 歳未満児の死亡率 (1,000 人あたり)	190	63	-	167 (2001/ 2002)	123	-		85
乳児死亡率 (1,000 人あたり)	123 (1992/ 1993)	-	-	97 (2001/ 2002)	77	-		
予防接種を受けた割合(%) はしか	-	-	-	42 (2001/ 2002)	61	65		
予防接種を受けた割合(%) DPT 三種混合	14	-	59	47	70	73		80
ゴール 5: 妊産婦の健康の改善								
妊産婦死亡率 (10 万人あたり)	871	290	-	871	871	673 (2005/ 2006)	-	600
避妊普及率 (%)	4	-	8	13.3 (2001/ 2002)	15	33		
医師・助産婦 の立ち会いに よる出産率 (%)	-	-	-	9	9	16	20.3	32
妊娠中の保障	-	-	20.7 (1992/ 1993)	29.1	46	52		
ゴール 6: HIV/AIDS、マラリア、その他の疾病の改善								
HIV/AIDS 罹患 率(%)	-	-	-	7.3	4.4	2.1		
15-24 歳の妊 婦の HIV 感染 率(%)	0.9	<4.5	2.7	4.5 (2000)	8.6	5.6		
抗レトロウィル ス治療を受け た患者数の割 合(%)	-	100	-	-	10	37.1		

出所: Ethiopia: Progress Towards Achieving the Millennium Development Goals: Success, Challenges and Prospects, MOFED, September 2008 及び PASDEP Annual Progress Report 2007/2008, MOFED, March 2009 をもとに作成

このように、保健セクターは、引き続き支援ニーズの高い分野であり、日本を含め多くのドナーが支援を行っている。援助協調の枠組みである DAG の下に設置されている、TWG には保健及び HIV/AIDS のグループがあり、前者は日本を含めて 9 ドナ

一が、後者は日本を含めて 8 ドナーが参加している¹⁸⁶。保健セクターでは、MDGs ターゲットの達成を支援し、調和化を促進する目的で、全てのレベルの保健システムについて「1つの計画、1つの予算、1つのレポート」を目指すという考え方の下、プールファンドである MDG 基金が設けられている。同基金は、保健省(MOH¹⁸⁷)が運営管理しており、DFID、EC、AfDB、UNICEF、世界銀行等が拠出しているが¹⁸⁸、日本は、米国とともにこれらには参加していない。

エチオピアにおける保健セクターの主要ドナーの援助額(2004 年～2008 年の累計)は下記のとおりである。日本は二国間ドナーのうち 9 番目となっている。

図表 4-30: エチオピアにおける保健分野での主要ドナー援助額及び援助比率

	二国間ドナー						国際機関		
	米国	カナダ	アイルランド	オランダ	英国	日本	グローバルファンド	世銀 (IDA)	UNICEF
援助額	89.08	74.89	50.66	43.77	42.98	9.78	159.97	86	65.15
援助比率	12.77	10.74	7.26	6.27	6.16	1.34	22.93	12.33	9.34

注) 支出純額累計。単位: 百万米ドル

出所: OECD, Creditor Reporting System Online Database (2009 年 12 月現在)から作成

(2) 日本の ODA 実績

保健分野では、MOH が強いイニシアティブをもち、日本は栄養改善と感染症対策を中心に支援を実施してきている。最近の動きとして、選択と集中の観点から 2008 年度から縮小していく方向にあったがこの時点では、TICAD IV でのアフリカ倍増は織り込まれていなかった。日本が支援している案件数は相対的には多くないが、保健分野と例えば、農業・農村開発といった他分野の案件を組み合わせることによって、良いプログラムを形成し事業を実施できる可能性があることが現地関係者から指摘があった。さらに、後述の「母子栄養改善プロジェクト」のように、他ドナーと有機的な連携が行われているプロジェクトがあり、効果的なドナー連携の素地がある分野である。

¹⁸⁶ 出所: JICA 資料(2009 年 7 月 15 日)より

¹⁸⁷ Ministry of Health

¹⁸⁸ 出所: DAG HP より

<http://www.internationalhealthpartnership.net/pdf/IHP%20Update%2013/Mali/Final%20JFA%2011%2003%2009.pdf>

<http://www.dagethiopia.org/Public/Publications/France%20and%20Ireland%20Join%20Ethiopias%20IHP%20Compact.pdf>

図表 4-31: 日本の保健セクターにおける協力実績(2004 年-2009 年)

技術協力プロジェクト
母子栄養改善プロジェクト(2008-2013)
ポリオ対策プロジェクトフォローアップ協力(2005-2005)
ポリオ対策プロジェクト(2001-2004)
アムハラ州感染症対策強化プロジェクト(2008-2013)
国際機関を通じた支援
栄養プロジェクト(PHRD 経由)(2008, 550,000 米ドル)
小児感染予防計画(UNICEF 経由)(2007, 1.25 億円)
小児感染予防計画(UNICEF 経由)(2006, 5.29 億円)
小児感染予防計画(UNICEF 経由)(2005, 5.42 億円)
小児感染予防計画(UNICEF 経由)(2004, 3.66 億円)

出所:外務省及び JICA ホームページから作成

草の根・人間の安全保障案件は、「地域保健サービスの向上に資する支援」として、12 件実施されている。件数としては、アディスアベバ市に案件が集中しているが、ソマリ州(辺境地)や、アムハラ州(深刻な食料危機に直面する脆弱な地域)への支援も行われている。

図表 4-32: 2004 年度以降に G/A を締結した草の根・人間の安全保障案件

草の根・人間の安全保障
エチオピア赤十字協会救急車供与計画(G/A2009)6.49 百万円
ディレダワ市身体障害者支援センター建設計画(G/A2009)9.53 百万円
アディスアベバ市ボレ副都市ヘルスセンター産科建設計画(G/A2009)9.53 百万円
アディスアベバ市公衆衛生サービス向上計画(G/A2008) 9.35 百万円
オロミア州ゴサ・ウォッティエ村医療整備及び衛生教育計画(G/A2008) 7.12 百万円
ソマリ州地雷被害者への包括的医療支援計画(G/A2007) 24.02 百万円
アディスアベバ市コルフェ・ケラニオ副都市衛生計画(G/A2006) 4.43 百万円
アディスアベバ市ボレ副都市ヘルスセンター建設計画(G/A2006) 9.97 百万円
アディスアベバ市小児心臓病センター医療機器供与計画(G/A2005) 9.37 百万円
アディスアベバ市ブラック・ライオン大学病院泌尿器科支援計画(G/A2005) 8.91 百万円
アディスアベバ市明声キリスト教医療センター神経外科設置計画(G/A2005) 9.52 百万円
アムハラ州ブレ公衆衛生環境改善計画(G/A2005) 2.91 百万円
ウステ保健所拡張計画(G/A2005) 8.52 百万円
南部諸民族州アワサ周辺母子健康ケア向上計画(G/A2005) 6.68 百万円
アディスアベバ自発的エイズ検診・相談促進計画(G/A2004) 8.96 百万円

出所:外務省ホームページから作成

(3) 日本の ODA の貢献と有効性

オロミア州保健局でのヒアリングでは、4-3-3 で後述するグッド・プラクティス事例でとりあげる「母子栄養改善プロジェクト」が、国の戦略として掲げている保健普及員的能力向上とスケールアップに貢献しているとの発言があった。本プロジェクトは、オロミア州のコミュニティ・レベルで栄養改善活動の促進支援を行うプロジェクトで、10 の郡(ワレダ)に直接支援を行っている。オロミア州では、ほぼ全ての農民協会(PA)¹⁸⁹/カバレにおいて各 2 名ずつ普及員が配置されており(1 名が各家庭を訪問し、予防措置を含む普及活動を行い、もう 1 名がヘルスポスト(health post)で保健活動を行うという役割分担)、オロミア州には地方に約 6,000 の PA、都市部に約 500 のカバレがあることから、州の保健普及員は 1 万人を超える。

オロミア州では、州レベルの調整枠組みとして、栄養タスクフォース(Nutrition Task Force)が設置されており、同枠組みを通じて、州政府(保健局)とドナーのコーディネーション全般が行われている。JICA は主要メンバーとして参加している。後述するとおり、JICA は主要ドナーである UNICEF、世界銀行と補完的な支援を行っており、両機関と十分な調整を図りながら、相乗効果の発現を図っている。JICA はコミュニティ・レベルの受益者に最も近いところで支援を行い、UNICEF は医薬品供与、トレーニングや技術支援を実施し、世銀は主に資金供与を行っており、案件形成段階から担当者同士が密接に情報・知見を共有し、ドナー連携が行われた好例である。

4-2-4 食料安全保障の達成状況、今後の課題としての持続的な経済成長

1. 食料安全保障の達成状況

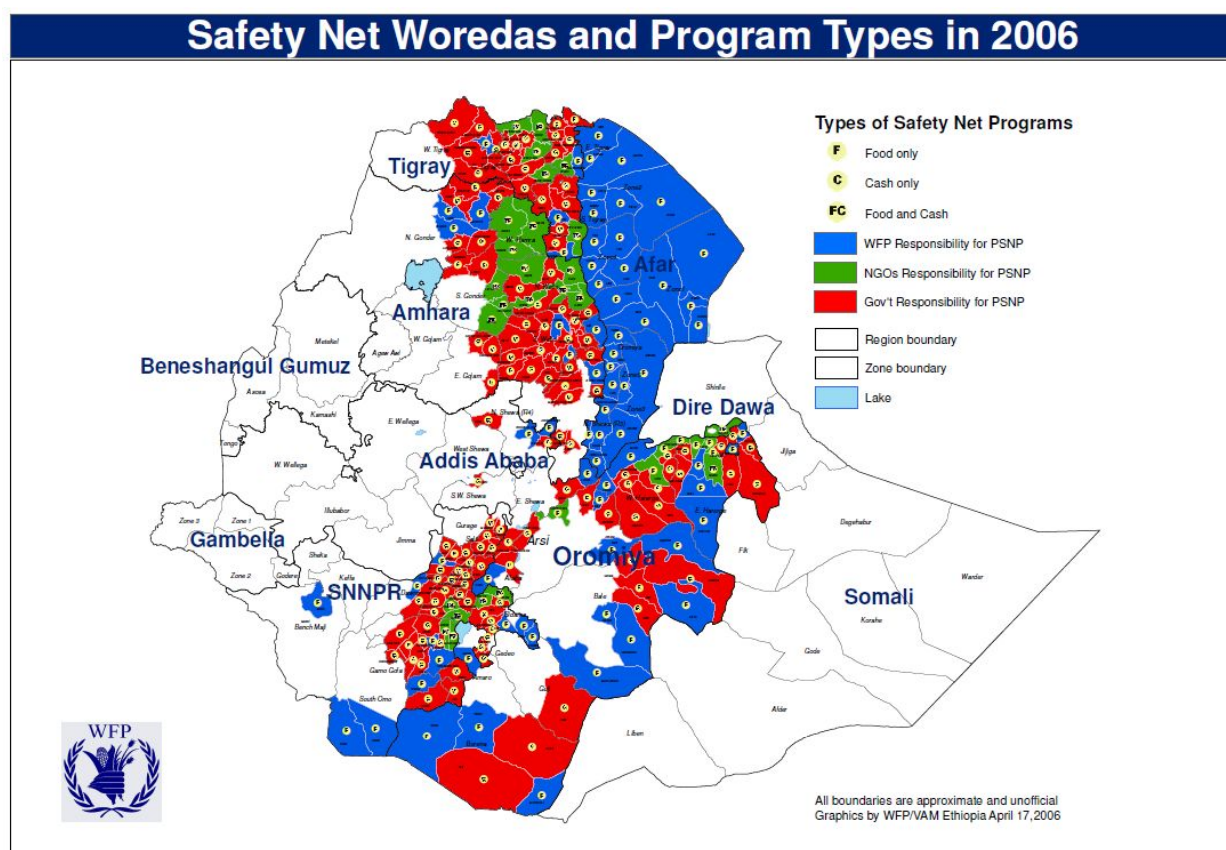
エチオピアでは 1990 年代以降、干ばつ被害の早期警報システムが導入されたことにより、多くの死者を伴う大規模な飢饉の発生はなくなった。しかし現在でも、毎年数百万人の人口が緊急食糧援助を必要としている実態がある。加えて、慢性的な食料不足に直面する国民も多く、全人口の一割にあたる 757 万人に対して、食料需給ギャップの改善を目的とした支援が実施されている。食料安全保障は、引き続きエチオピアの最重要課題となっている。

¹⁸⁹ PA(Pesant Association)は、農村部においてワレダ(郡)の下に位置する行政レベルである。カバレは、都市部において PA に相当するレベルに設置される行政組織である。

PSNP(2005-2010 年までの 5 年プログラム)は、著しく所得が低く、資産・農地をほとんど保有しない最貧困世帯をターゲットとしているといわれている¹⁹⁰。PSNP は家庭の資産形成、再定住化の促進、コミュニティの資産形成及び食料需給ギャップの改善に資するセーフティネットプログラムの実施、農業外活動の導入等の支援を通じて、食料安全保障の達成を目指している。MOARD や世界銀行等では、PSNP 受益者は、非受益者よりもカロリー摂取の増加率が高く¹⁹¹、一定の成果をあげているとの評価を行っている。

図表 4-33 は、PSNP の対象地域を地図で示したもので、慢性的に食糧援助を受けているアムハラ州東部、ティグライ州東部、オロミア州中部・東部、南部諸民族州、アフール州、ソマリ州等が対象となっている。

図表 4-33: PSNP の対象地域



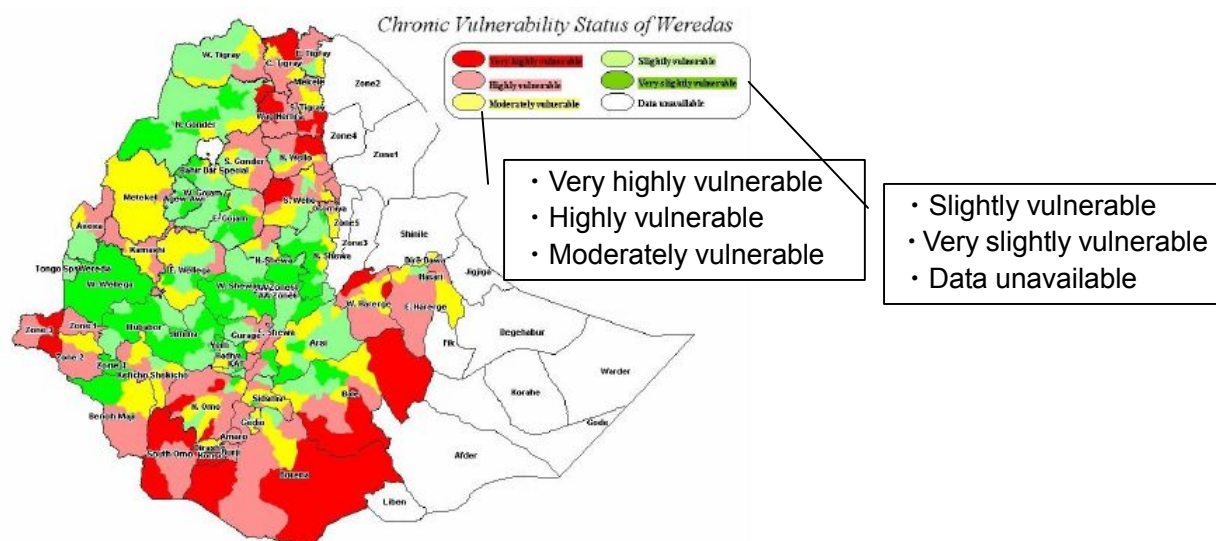
出所: WFP/VAM Ethiopia

¹⁹⁰ 世界銀行審査資料 (Project Appraisal Document for a Productive Safety Net APL III Project, September 2009) より

¹⁹¹ 本プログラムの食料安全保障に係る世銀のインパクト評価結果による。PSNP 受益者世帯は 19.2%のカロリー一摂取増加率が見られ、コントロールグループ (非受益者世帯) よりも高い増加率を示しているとのこと。

また、食料安全保障の脆弱性は下図に示すとおりであり、PSNP 対象地域とも合致している。

図表 4-34: エチオピアにおける慢性的な脆弱性の地域的分布



出所: WFP Country Programme Ethiopia 10430.0 (2007-2011) Agu.2006 発行

しかし、当初、エチオピア政府がめざしていた 5 年間での「卒業」は難しく、図表 4-35 のとおり 2009 年時点で 757 万人の受益者が見込まれている。

図表 4-35: 2009 年時点で見込まれる PSNP 対象ワレダ数及び受益者数

PSNP 対象州	郡(ワレダ)の数	受益者数
アファール	32	472,229
アムハラ	64	2,519,829
ディレダワ	1	52,614
ハラレ	1	16,136
オロミア	76	1,438,134
ソマリ	6	162,671
南部諸民族	79	1,459,160
ティグライ	31	1,453,707
合計	290	7,574,480

出所: 世界銀行審査資料 (Project Appraisal Document for a Productive Safety Net APL III Project, September 2009)

現地ヒアリングによると、「卒業戦略」の必要性がドナー会議でも頻繁に議論されるようになっているが、受益者が PSNP 等から「卒業」することは短中期的には困難であると考えられている。対象地域での地力の回復、生産性の向上は長期の対策であり、息の長い支援が必要であると考えられている。実際、下図で示したとおり、PSNP から「卒業」する自信がある受益者は少ない。

図表 4-36: 各州における PSNP「卒業」への自信に係る受益者調査結果

自信の度合い	ティグライ	アムハラ	オロミア	南部諸民族	合計
自信がない	11 (32.4%)	114 (61.3%)	98 (63.0%)	116 (82.3%)	339 (65.7%)
わずかな自信しかない	8 (23.5%)	37 (19.9%)	19 (12.3%)	9 (6.4%)	73 (14.2%)
自信がある	6 (17.7%)	11 (5.9%)	12 (7.7%)	6 (4.3%)	35 (6.8%)
大いに自信がある	6 (17.7%)	5 (2.7%)	2 (1.3%)	0 (0.0%)	13 (2.5%)
わからない	3 (8.8%)	19 (10.2%)	24 (15.5%)	10 (7.1%)	56 (10.9%)

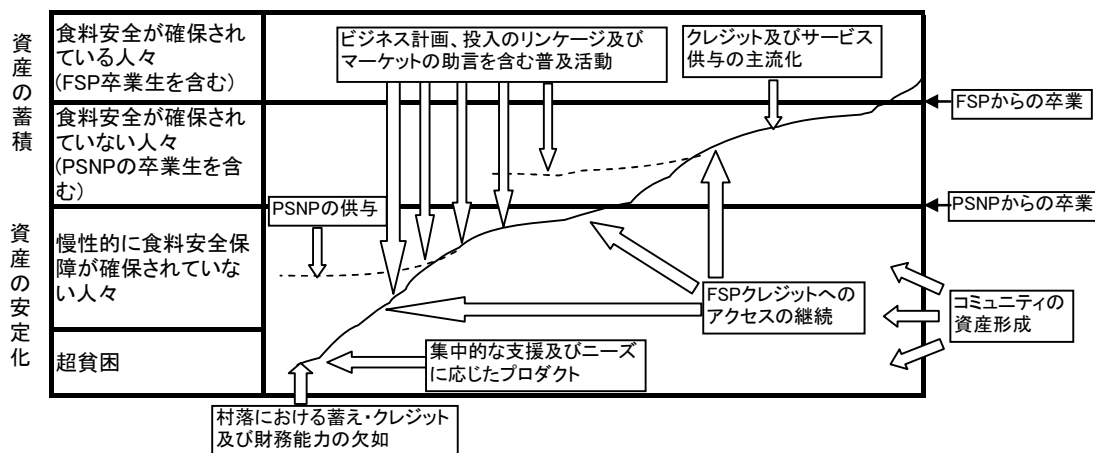
出所: Review of Food Security Programme (MOARD)

こうした調査結果を踏まえて、エチオピア政府は、より包括的なアプローチで食料安全保障の問題に取り組んでいくことの重要性を認識している。とりわけ、市場志向のアプローチ(経済成長回廊の整備等)を潜在力のある地域に導入し、雇用の創出や商業・貿易の促進を図っていくことを目指している。

2010 年から開始予定の PSNP の第 2 フェーズ(2010-2015 年)では、これまでの取組から得られた教訓を踏まえて、「卒業」にむけてより包括的な支援が期待されている。例えば、マイクロクレジットを含む家計資産構築プログラムや、従来の PSNP で整備するインフラよりも資本集約的な、補完的コミュニティ・インフラ開発等を新たに導入し、さまざまな協力を組み合わせた取組となる見込みである。従来、公共事業で整備したインフラの中には、必ずしも技術標準を満たしておらず、質の点で劣るものもあり(土壌保全は良いが、道路は課題あり)、維持管理を含め、長期的な観点からの持続性の課題があった。

下図は、支援対象世帯がおかれている脆弱性の各段階での支援内容と、PSNP 及び食料安全保障プログラム(FSP¹⁹²)の「卒業」に向けた道筋を示したものである。

図表 4-37: PSNP 及び FSP「卒業」への道筋



出所：世界銀行審査資料 (Project Appraisal Document for a Productive Safety Net APL III Project, September 2009)

日本は、PSNP には資金面で参加していないが、食料安全保障の確立（生産性向上支援と食料アクセス改善）に向けて、PSNP での取組や、本分野で支援を行う他ドナー支援との案件相互の連関を高めていく工夫が求められる。その観点からも、脆弱地域への直接的支援として、2008 年より実施している「アムハラ州流域管理・生計改善計画」から得られる示唆を、例えば、DAG の地域経済開発と食料の安全保障に関するワーキンググループ (RED-FST)、あるいは PSNP や関連する案件を実施している関係者に積極的に共有していくなど、日本の取組に改善の余地があると考えられる。今後、他案件との連携や PSNP に関する政府やドナーの議論への積極的な参加が期待される。今後、日本が食料安全保障の確立を支援していくうえで留意すべき事項は以下のとおりである。

2. 今後の課題－持続的な経済成長に向けて、日本の取組を考える視点と課題

国土が広大で、生態的な条件が多様であり、かつ政治的にも地方分権化が進められているエチオピアにおいては、単一の開発戦略をすべての地域に適用することは現実的ではない。それぞれの地域の特性にもとづき、地域住民の生計を向上させるために最も効果的な開発プログラムの組み合わせを見いだすことが重要である。加

¹⁹² Food Security Programme

えて重要なことは、異なる特性をもつ地域の相互補完的な役割である。特に食料不足が恒常化している地域では、地域内の開発努力だけで食料安全保障を達成することは困難である。より食料生産性の高い地域や、民間セクターとの間にダイナミックな社会・経済関係を創出するなかで、地域住民の生計を改善する開発戦略が必要である。

このような開発戦略を考える上では、さしあたりエチオピアの農村を、3つの異なる特性でとらえることが有用であろう。3つの特性とは、脆弱性が高い農村地域、潜在力が高い農村地域、及び牧畜民が居住する地域それぞれの特性を意味する。なお「脆弱性が高い」とか「潜在力が高い」という表現は、基本的には生態的な条件に注目したものであって、特定の地域の住民が他の地域の住民よりも高い潜在力を有しているという意味ではない。また実際には、生産性の高い地域が干ばつの被害を受けることもあり、潜在力の高い地域と脆弱性の高い地域とを明確に線引きすることは困難である。以上のことを述べた上で、それぞれの地域の特徴は次のとおりである。

(1) 脆弱性が高い農村地域とは、降雨が不順で干ばつの影響を受けやすい地域、土壌流出などの環境劣化が進行している地域、食料生産の能力に対して人口が過剰な地域、食料購買力を高める現金所得が低い地域である(例えば、アムハラ州東部の南北ウォロ県、オロミア州東部の東西ハラルゲ県、南部諸民族州のワライタ県などは、とりわけ脆弱性の高い農村地域)。

(2) 潜在力の高い農村地域とは、降雨が比較的順調で干ばつの影響を受けにくい地域、肥沃な土壌がある地域、人口が過剰ではない地域、現金所得の高い地域である(例えば、アムハラ州南西部の東西ゴッジャム県や、オロミア州中央部と西部のいくつかの県は、とりわけ潜在力が高い農村地域)。

(3) 加えて、牧畜民が居住する地域がある。牧畜民は、農村とはまったく異なる生計戦略を有する。牧畜生活の持続性を高めるためには、農村地域とは異なる開発戦略が必要である。またエチオピアの牧畜民の多くは、アファール州やソマリ州といった、いわゆる辺境州(emerging regions)に居住している。これらの州の政府は人材不足が顕著であり、現状では開発政策を策定・実施する能力に限界がある。

これら3つの特性を持つ農村・牧畜地域に、民間セクターが成長する都市とその周辺を加えた「4つのエチオピア」を想定することは、効果的な開発戦略を策定するための基本的な枠組みを考える上で有用であると思われる。図表4-38は、脆弱性が高い農村地域、潜在力が高い農村地域、及び民間セクターの3つを念頭においた開発戦略を示したものである。

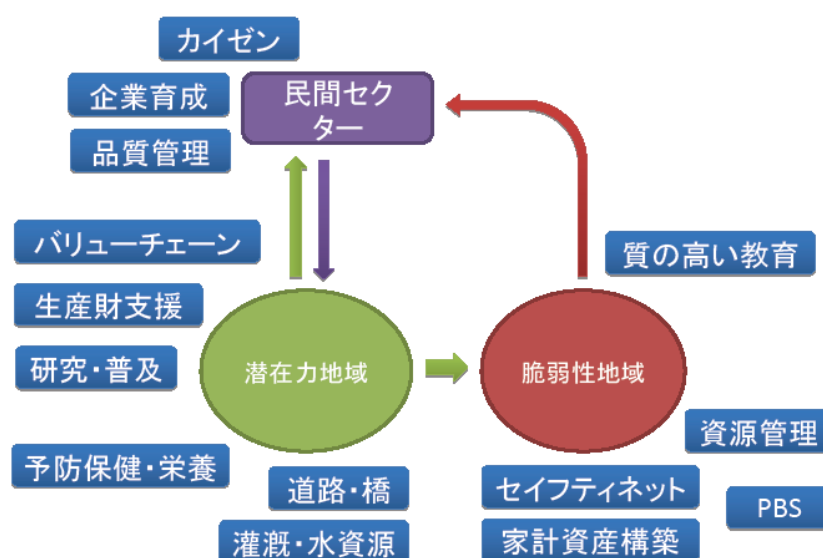
(1) まず脆弱性が高い地域においては、PSNP、家計資産構築プログラム(HABP)の展開により家計を下支えし、地域住民の食料生産力及び食料購買力を確

保する。また資源管理プログラムによって流域単位で土壌・森林等の適切な管理を実施し、農業生産性を回復する。同時にこの地域では、質の高い教育を行うことで域外の民間セクターにおける雇用へのアクセスを高め、農外所得を高める必要がある。

(2) 次に潜在力の高い地域においては、農業研究・普及の強化、種子や肥料等の生産財支援、バリューチェーンの構築といった一連の支援により、農業生産性を高める。また必要に応じて道路や橋等、市場アクセスを高めるインフラ投資を行なう。地域住民による消費を確保した上で得られる余剰の農業生産物は、PSNP 等の公的プログラム及び市場を通じて、脆弱性地域に必要な食料として供給されるとともに、市場を通じて民間セクターに必要な加工用原料として供給される。

(3) 民間セクターは、近年、エチオピア政府が重視している成長の加速化、産業構造の多様化、都市の雇用問題への対応、農外所得機会の創出等にとって重要である。そのためには都市工業においては、企業の競争力を高めるために、作業効率の向上を図るカイゼンや、品質管理向上プログラムを実施する必要がある。また民間セクターは、地方都市や農村における産業振興を通じて、脆弱性の高い地域の住民に対して雇用機会を提供するとともに、潜在力の高い地域に対して質の高い生産財やサービスを提供する役割を果たすことが期待される。この点については、地方都市や農村の経済成長を促す中堅企業の不在が問題となっており、地方都市や農村における産業の面的な展開を図る必要がある。

図表 4-38: エチオピアの開発戦略を考える枠組み



ここに記したような開発戦略を実施に移すうえでとりわけ重要なことは、プログラム相互の連関である。例えば農業研究・普及から生産財支援、バリューチェーンを経て民間セクターの育成に至る過程は、農業生産性向上のための一連のプロセスであり、そのなかの一部分に対してのみ実施されるプロジェクトの効果は、限定的なものにならざるを得ない。現地で活動する NGO の中には、この一連のプロセスを実施することで、地域住民の生計向上に成功しているものがあり、参考になる。

例えばオロミア州で活動する NGO の Center for Development Initiatives (CDI) は、農業協同組合 (agricultural cooperatives) の組織化を核として、種子の供給、マーケティング支援、農産物加工をおこなう企業家の育成といった一連の支援を実施している。CDI の活動で注目されるのは、今までの日本の援助プロジェクトでは必ずしも十分実現できなかったような一貫した取組によって、農業生産性の向上に貢献していることである。CDI は、日本の草の根スキームの中にプログラムベースの支援を反映していくことの重要性を唱えているが、実際の活動でも、特定地域に対する支援を長期にわたり、複合的に行っている。具体的には、研究・普及と農民の組織化 (干ばつに強い作物の栽培推進、農業活動に必要な訓練の提供、農民のマーケティング組織への支援)、生産資材の投入、バリューチェーンの構築等、幅広い活動を展開しており現場レベルでの生産性向上に寄与している。また、地域の抱える課題に応じて、農業・教育・水といったように、複数の分野への支援を複合的に実施しており、各分野の個別アプローチでは解決できない開発課題に一貫した取組を展開している。

また、農業支援活動を現地で展開している日本の NGO の笹川アフリカ協会は、エチオピアの農業の難しさについて、(1)脆弱な農業をいかに安定させるか、(2)生産性の高い分野における農業をいかに産業化させるか、という、相反するように見えるが、実は連携している上記 2 つの課題 (安定化と産業化) を同時に進めなければならない点) を指摘し、農工間の連関の重要性を唱えている。同協会は、技術を通して生産性を上げ、収穫を農産品加工につなげて付加価値を高め、マーケティングを通じてバリューチェーンに則った利益を分配するというモデルの確立に努め、実績を積み上げてきている。こうしたモデルは、日本の援助のアプローチにも示唆を与えるものである。

4-3 プロセスの適切性

本項では、日本の援助政策の策定、実施過程の適切性や効率性を評価する。まず、現行の国別援助計画がどのような過程を経て策定されたかをレビューする。そして、両国間の政策協議のプロセス、エチオピア側の開発ニーズへの日本側の対応状況、関係機関の ODA 形成・実施・モニタリング体制やさまざまな取組を見る。さらに、他ドナー・国際機関との連携・協調状況、NGO との連携、官民連携等について、その適切性や効率性を検証する。

4-3-1 対エチオピア援助政策の策定プロセスの適切性

現行の国別援助計画(和文版)は、2008 年 6 月に公表されたが¹⁹³、東京で第 1 回の国別援助計画タスクフォース会合が開かれた 2004 年 11 月から公表まで 3 年 8 ヶ月を要している。関係者からのヒアリングによれば、実質的には 2006 年度にドラフトは作成されていたとのことだが、計画の政府内承認・公表にいたるまで相当の時間が経過しており、既述のとおり、公表された時点でエチオピアの開発援助環境が大きく変化している。2005 年の総選挙の結果を受けたドナー支援の変化(一般財政支援に変わり PBS 導入等)や新たな開発ニーズの流れは言及されているが、近年エチオピア政府が重視している産業開発や都市問題への取組については、最終項目の「(ハ)実施上の留意点」に長期的な開発戦略の方向性として記載されるに留まり、詳細な記述は行われていない。

現行の計画の公表が遅れた理由として、ヒアリング調査より、ODA 総合戦略会議のもとでの援助計画策定プロセスに沿って、2007 年に行った(1)NGO への説明/意見交換及び(2)他省庁との協議で時間を要したこと、(3)同時期に策定中であった他国の国別援助計画と併せて政府内の了承とりつけを行ったため、日程調整が必要であったこと、等の説明があった。また、2006 年に実施された ODA 体制の改革(海外経済協力会議の設置、外務省国際協力局の設置等)に伴い、政府内で承認・協議プロセスが大幅な変わるなど、外部要因もあったと推測される。ただし、援助計画の公表を待たずして、東京の関係機関、現地大使館・JICA 事務所ともに当該国別援助計画ドラフトに基づいて援助を実施し、エチオピア政府と協議を行っており、その基本的考え方は対エチオピア経済協力に反映されていたとのことである。

関連資料のレビュー及びヒアリング調査より、現行の国別援助計画の策定体制、日程、ステークホルダーとの協議状況等はおおよそ次のとおりである。

¹⁹³ 英文版の外務省ホームページへの掲載は 2009 年 11 月。

図表 4-39: 現行の国別援助計画の策定について

策定体制	東京の国別援助計画タスクフォースと現地 ODA タスクフォースの連携による共同作業。現地においては、大使館及び JICA 職員から成る現地 ODA タスクフォースに加えて、当時、派遣中の専門家や企画調査員等を含むより幅広い日本人関係者により構成されていた ODA 協議会 ¹⁹⁴ といった既存の枠組も活用して、関係者の知見を最大限得て起草作業が進められた。また、東京のタスクフォースは、コアメンバー（主査を含む委員、外務省、JICA）に加え、エチオピアの開発に知見を有する有識者や JICA アフリカ部関係者を含む構成であった ¹⁹⁵ 。
日程	東京のタスクフォース開催時期は、次の 7 回であった。2004 年 11 月（第 1 回会合、作業開始）、2005 年 2、3、7、10、11 月、2006 年 4 月（ドラフト完成）。第 1 回目の現地調査を 2005 年 3 月に実施し、これをふまえて 2005 年 6 月に援助計画の策定方針を ODA 総合戦略会議に対して説明し、2 回目の現地調査を 2006 年 5 月に実施した。当初の想定スケジュールは、2004 年 11 月に作業開始、2005 年 11-12 月に ODA 総合戦略会議への最終案提出となっており、「満足し得る質・過程を確保するために必要と判断されるときには、変更の可能性もある」との注釈があった。
ステークホルダーとの協議状況	関係者間の連絡はメール等を活用して継続的に行われた。また、作業プロセスの要所で ODA 総合戦略会議への報告・提出、各省、NGO、有識者等からの意見聴取、及び各省協議が行われた。

4-3-2 対エチオピア援助実施プロセスの適切性

1. エチオピア政府との政策協議

エチオピア側との年次の政策協議は、現地 ODA タスクフォースの設置に伴い、2003 年 6 月から現地ベースで協議が実施されており、本評価の対象期間（2004 年度以降）は、毎年 6、7 月に開催されている。このように、現地ベースの年次政策協議は 2009 年 7 月で 7 回目をかぞえ、既に両国間で定着している。（1997 年、2001 年

¹⁹⁴ ODA 協議会は、オールジャパンでの知見・情報の共有と促進をめざして、2003 年 3 月に現地イニシアティブとして発足した会合で、2 ヶ月に 1 度の頻度で行われていた（2001 年頃から行っていた邦人有志による勉強会を発展させた）。大使館や JICA 事務所職員に加えて、国際機関や NGO の邦人職員、JICA 専門家、青年海外協力隊員等が参加し、現地 ODA タスクフォースよりも対象が広い。近年は、ODA 協議会としては自然休止となっており、農業勉強会や商工部会、といった分野別の会合を中心に行われている。

¹⁹⁵ 東京及び現地タスクフォース構成は、「エチオピア国別援助計画」策定方針（2005 年 6 月 6 日）資料 2、別添 1 を参照した

に実施された政策協議は東京の外務本省が主導して行われた。)日本側は、大使が代表を務め、現地 ODA タスクフォース(大使館経済協力班、JICA 事務所)が参加、エチオピア側は、MOFED 国務大臣が代表を務め、MOFED 二国間・多国間協力局、外務省、及び各省庁・公社の局長クラスが参加している。実施中の案件のレビュー、今後の協力内容や政策変更等が主な議題である。エチオピア側は、本協議を 7 月の要請書の作成、8 月の日本側への提出締切りという要望調査プロセスのキックオフ協議と位置づけている。これは、エチオピア政府の予算サイクル(7 月～翌年 6 月)と必ずしも一致していないが、特段の問題は指摘されていない。なお、政策レベルのイシューについては、ドナー会合(DAG)の間でも協議が行われるが、個別案件に係る事項は、二国間の政策協議の場で議論される¹⁹⁶。

四半期の実務レベル協議の場には、エチオピア側からは、援助受入れ窓口の MOFED(二国間・多国間協力局長)に加え、事業実施機関が参加し、日本側は大使館経済協力班(班長及び書記官)及び JICA 事務所(次長及び担当)が参加している。四半期会合の開催は、第 1 回現地政策協議(2003 年 6 月)の時から、両国間のコミュニケーションをより密にするため、実務レベルの協議の場として開催されている。全ての案件関係者が一堂に会して、案件実施に係る協議を行っている。なお、2006 年からは中期的な案件の見通しを示す事業展開計画(ローリングプラン)の協議がこの場で行われており、セクター分析に基づいた具体的な支援方針についても両国担当者により議論されている。また、年次及び四半期の実務レベル協議の他、個別案件に関する協議等が担当ベース間で密接に行われている。

2. 開発ニーズへの日本側の対応状況

上述のとおり、両国間のコミュニケーションは円滑に行われており、現地ヒアリングにおいて、MOFED をはじめほぼ全ての関係省庁面談先から高く評価するとの声があがった。とりわけ、MOFED より、エチオピアには 24 のドナーがいるが、日本は、案件実施に際し、エチオピア側のプロジェクト担当者との打合せ、コンサルテーション等、密に連絡・協議しながら案件を実施しており、真剣で、きめ細かい対応をしてくれると認識しているとの発言があった。また、日本の援助について、二国間で合意した、日本の重点支援分野については満足しており、今後も重点 5 分野への支援を期待しているとの指摘があった。その一方で、MOFED からは、各分野の中で、日本の比較優位に基づいてメリハリをつけるのが良いとの指摘があり、日本の比較優位は、普及可能なモデル的事例を確立すること、技術力をいかしたインフラ整備、そして将来的に

¹⁹⁶ 参考: DAG のドナー会合であるジョイント・レビュー・ミッションは、毎年 10 月と 4 月に実施されており、予算サイクルと合致している。

は農業関連産業(agro-industry)であるとの認識が示された。MOARD からは日本の現場重視の実践的な支援に対する評価、教育省(MOE¹⁹⁷)からは理数科教育支援に対する日本の経験に対する期待が示された。貿易産業省からは、日本の産業開発分野への支援の期待が示され、日本の、製造業に対する支援は初期段階にあり、これが意味のある形で展開していくためには、現在進められている「カイゼン」の取組と他の支援をリンクさせることが重要との発言があった。水資源省や道路公団は、日本の協力の長所として、支援をコミットした後は工期に沿って着実に実施する点をあげた。

その一方で、複数の省庁から改善を求める事項として、日本の ODA 実施のプロセス(要望調査～要請～案件形成～実施)に時間を要しているとの指摘があり、特に、案件形成からコミットメントまでの時間短縮を求める声があがった。無償資金協力の実施段階において、基本設計調査の後に起こった状況変化に対する柔軟性が不足していること(例えば、物価上昇等による資材調達コストの高騰による影響などの外部要因への対応等)、また、援助手続きの調和化やアラインメントの観点から、援助資金フローの予測可能性の向上やカントリーシステムを利用した援助実施を促進してもらいたいとの要望が MOFED から示された。具体的には、資金フローに関しては、現状、日本の資金供与額の情報は単年度ベースによるもので、中期的な資金供与額の情報を提供している他ドナーと比較して、日本は改善の余地が大きいというものである。事業展開計画については、中期的な案件形成の方向性をエチオピア側と協議する努力は理解するが、援助資金フローの予測性の観点からは十分ではないとの指摘だった。カントリーシステムの利用に関しては、他ドナーが参加している PBS や PSNP(これらは政府のシステムそのものを活用する財政支援型の援助)が取引費用の低減等に役立っているという文脈で、比較の観点から指摘された。

この観点から、援助モダリティについて、MOFED より、日本も PBS に参加して欲しいとの要望がだされた。MOFED は、援助モダリティの適切な組み合わせが重要との立場を示し、プロジェクト支援は大型のインフラ整備には必要だが、教育・保健等の分野では、PBS やプールファンドを通じてドナーのリソースを結集し、地方政府に配分したほうがより広範に裨益することが見込まれ、大きな効果をもたらすことができると説明した。さらに MOFED からは、日本の円借款供与に対する期待も示された。MOFED は、道路、鉄道、水力発電、通信等の主要インフラ整備において、譲許的融資の供与は重要であること、エチオピアの膨大なインフラ・ギャップにかんがみて、無償資金協力では量的な制約があることを指摘し、量的スケールアップを可能とする円借款による支援への期待が示された。今後、エチオピア政府の財務健全性にも十分

¹⁹⁷ Ministry of Education

留意しつつ、中長期的には AfDB¹⁹⁸と連携して、アフリカの民間セクター開発のための共同イニシアティブ「エプサ」(EPSA¹⁹⁹)による円借款供与の可能性を検討することも一案である。また、貿易産業省から要望が示された産業開発支援においても、ノンソブリン借款による EPSA 活用の可能性が考えられる。

3. 日本側の現地体制

日本側の現地体制については、現地 ODA タスクフォース(2003 年 3 月設立)の会合が原則、月 1 度の頻度で開催されており、大使館からは大使及び経済協力班(6 名)が出席し、JICA 事務所からは所長、次長、及び議題に応じて関連する分野の担当者が出席し議論を行っている。同会合では、個別案件を中心とした意見交換が実施されており、各セクターの議論は行われていない。農業については国際機関の日本人職員や NGO、JICA 専門家等を交えて、農業勉強会(開催頻度は月 1 回・大使館からも参加)や農業連絡会(週 1 回)が行われるなど、関係者で集まり活発に議論を行っている。個別のセクター担当レベルでは、日常的に大使館書記官・経済協力調整員、JICA 事務所職員・企画調査員がメールや電話で情報交換を行っており、セクターに係る 이슈や、事業展開計画の作成を含む政策協議の準備など、随時コミュニケーションが図られている。

現地 ODA タスクフォースの他、民間企業との情報共有・意見交換の場として、商工部会があるが、詳細は「4-3-4 官民連携の取組」で述べる。

大使館では、政治、治安、官民連携から経済協力まで幅広いテーマについて議論を行う館内戦略会議が毎週実施されており、経済協力班(6 名)も常時参加している。現地主導でアイデアを出し、エチオピア側の開発ニーズや民間企業の声も踏まえつつ、大使館としての活動方針を考え、打ち出していきたいという問題意識が背景にあり、東京に対する提案を含めて現場から発信を行っている²⁰⁰。

JICA は、1993 年 10 月にエチオピア事務所を開設し、以来、ODA 実施機関として技術協力及び無償資金協力の実施促進活動を行っている²⁰¹(2008 年 10 月の新 JICA 設立に伴い、無償資金協力業務のうち一般プロジェクト無償、コミュニティ開発

¹⁹⁸ African Development Bank

¹⁹⁹ Enhanced Private Sector Assistance for Africa

²⁰⁰ 現地ヒアリング(2009 年 10 月)によると、大使館経済協力班メンバー(6 名)の分担は次のとおりである。1. 全体総括、2. 教育、保健医療、国際機関担当、3. インフラ、水、草の根・人間の安全保障無償資金協力(草の根委嘱員が 3 名配置されている)、4. 産業、貿易、5. 農業、6. 援助協調。

²⁰¹ JICA 事務所開設以前、1972 年に青年海外協力隊駐在員事務所が開設されている。

支援無償、食糧援助、貧困農民支援等が外務省から業務移管²⁰²⁾。2009 年 10 月時点で、事務所の体制は、日本人 15 人(所長 1、次長 1、所員 4、企画調査員 4、協力隊調整員 3、健康管理員 1、経理支援員 1)、ナショナル・スタッフ等 18 人の合計 33 人である²⁰³⁾。

ドナー連携への対応については、大使館及び JICA 事務所の各担当が、DAG の枠組みの下に設置されている、11 のテクニカル・ワーキング・グループ(TWG)会合に分担して参加している。(各会合への大使館、JICA 事務所の参加役割分担は、「3-4-1 概略と特徴」の「3. 援助協調の枠組み」もあわせて参照。)

図表 4-40: 各テクニカル・ワーキング・グループ(TWG)への参加・分担状況

TWG	大使館	JICA 事務所
教育		企画調査員(教育)
ジェンダーと平等		
ガバナンス	専門調査員(政務)	
保健		所員(農業担当が兼任)、 ナショナル・スタッフ
HIV/AIDS		所員(農業担当が兼任)、 ナショナル・スタッフ
M&E(モニタリング・評価)	経済協力調整員(援助協調)	企画調査員(PFM)
民間セクター開発	経済協力調整員(援助協調)	企画調査員(産業育成)
PFMC(公共財政管理委員会)	経済協力調整員(援助協調)	企画調査員(PFM)
RED-FS(地域経済開発 及び食料安全保障)		所員(農業)、ナショナル・ スタッフ
水		所員(水)、ナショナル・ス タッフ
運輸		所員(インフラ)

出所: JICA エチオピア事務所資料(2008 年 12 月時点の資料)をもとに作成

²⁰²⁾ ノンプロジェクト無償、草の根・人間の安全保障無償、緊急支援無償は、引き続き外務省が直接管轄している。

²⁰³⁾ 現地ヒアリング及び JICA 資料(2009 年 10 月)によると、各所員及び企画調査員は、所長(総括)、次長(副総括、事務所管理)の下、次のとおり支援分野ごとに案件を担当し、業務にあたっている。1. 安全な水供給、保健医療(感染症・HIV/AIDS)、2. 食料安全保障、農業生産性向上、自然環境保全、3. 社会経済インフラ、ガバナンス平和構築、AU 支援、広報、4. 農産物流通、保健医療(栄養)、研修事業、NGO 支援、5. 公共財政管理/地方分権化/援助協調、6. 教育・人的資源、ジェンダー、7. 食料安全保障、高付加価値化、8. 産業育成。

なお、日本は、大使級の協議枠組みである EPG²⁰⁴会合において、2009 年から始まった 3 つの分科会のうち「持続的な経済開発」の議長を務めるなど、積極的に活動している。具体的には、日本大使のイニシアティブで、DAG に参加していない中国大使館関係者やインド企業家等を招いた意見交換、財務経済開発国務大臣と次期 PASDEP についての意見交換、産業支援に関連して ECBP を実施している GTZ 所長と日本の産業政策対話チームを招いた議論等を行っている。EPG の活動には、エチオピアの経済開発に重要な貢献をしているが DAG メンバーでない中国やインド等の新興ドナーも関心を示しており、広い関係者での議論・情報共有が可能であること、またハイレベルで政府と政治的な対話を進めることが可能であること等から、今後も DAG との補完性をいかした取組が行われることを期待したい。

JICA 事務所の先進的な取組として注目されるのは、事務所が主体的に作成している「対エチオピア国別援助ニーズ分析」である²⁰⁵。これは、2007 年 9 月に JICA エチオピア事務所を訪問した、コロンビア大学のスティグリッツ教授への説明資料を作成する過程で、勉強を兼ねて資料・データを収集・分析して作成したものだが、その後もアップデートを行っている。エチオピアの開発課題や援助重点分野についてデータに基づく客観的な情報分析と考察を行っており、国別援助計画をふまえて JICA が国別事業実施計画、さらには協力プログラムを絞り込む際の基礎情報として活用されている。4 つの章(1. マクロ経済・セクター共通、2. 財政・開発計画、3. 食料・農業・農村開発、4. 社会開発)から構成され、合計 78 ページに及ぶ。同ペーパーの特徴は、客観的な分析枠組みを用いて、エチオピアの開発課題の特徴を明確化していること、マクロ、セクター全体の分析から始めて課題へアプローチしていること、他国の分析も想定した「分析枠組み」の提供を試みていることである。

国別援助ニーズ分析は、エチオピアの開発全般やセクターの現状と課題を把握し、重点分野における日本の取組を検討する際に有用な情報源であり、JICA 内にとどまらず現地の開発援助関係者と共有し、日本の援助戦略を作成する際の基礎資料として活用していく意義は大きい。上述のとおり、現時点では、農業勉強会を除いては、大使館や JICA 事務所のセクター担当者、及び現地で活動する日本人専門家等の意見交換は個別案件が中心であるところ、今後、重点分野ごとにセクターの支援方針やドナー連携のあり方を協議する体制を現地で構築することは重要である。実務レベルで分野別あるいは横断的テーマの会合を設け、こういった資料を参考にして、重点分野の支援方針や案件相互の相乗効果を高めていく施策について、大使館、JICA

²⁰⁴ 大使級会合：“A majority of the Ambassadors of the Ethiopian Partners Group”

²⁰⁵ 対エチオピア国別援助ニーズ分析(未定稿) JICA 国別事業実施計画・ポジションペーパー基礎情報、JICA エチオピア事務所。なお、最新版は Version 3.0 として、2009 年 5 月にアップデートされている。

事務所、専門家やコンサルタント等が協議し、それぞれの役割分担を考えていくことを期待したい。

4. エチオピア側の体制

エチオピアは連邦制国家で、州政府より下位レベルの行政機構にかなりの権限が移譲されている。行政レベルは、連邦－州－県（ゾーン）－郡（ワレダ）－PA（農民協会）／カバレ、という重層構造になっている。州ごとに状況はかなり異なるが、連邦政府から州へ権限が実際に動き始めたのは1999年から2000年にかけてであり、分権が機能してきたのは、例えばオロミア州の場合では、2004年、2005年頃といわれている²⁰⁶。近年（2000年以降）の動向として、ゾーンの権限・役割、規模とも縮小し、郡（ワレダ）の行政機能強化・人材育成が図られている。具体的には、行政官の派遣、農業・保健分野の普及員の養成、郡（ワレダ）の間のネットワークの構築（世界銀行による支援）といったプログラムが実施されている。日本のオロミア州初等教育アクセス向上計画（スクールマッピング・マイクロプランニング）調査（通称「SMAPP」）は、郡（ワレダ）内で意思決定が行えるよう能力強化を意図するプロジェクトでもある。また、PSNPも実施主体は郡（ワレダ）である。

財政面では、地方への予算配分が連邦政府の各省経由ではなく、州や郡（ワレダ）レベルにフォーミュラ方式²⁰⁷で、ブロック・グラント（交付金）の形で直接配分された上で、各レベルの政府の中でセクター配分される仕組みとなっている。上述の、郡（ワレダ）の機能強化の一環として、連邦政府は、財政面でも郡（ワレダ）に対してブロック・グラントの増額を行っている。

ODA 案件の形成・実施・モニタリング及び予算等に係る連邦政府と州政府及び郡（ワレダ）との調整に関して、オロミア州教育局の場合を具体例にとると、次のとおりである。

- 連邦政府は、教育政策・ガイダンスの策定、教育セクター全体のモニタリング・評価を実施する役割を担い、また、オロミア州政府に対してブロック・グラントを

²⁰⁶ 国内有識者へのヒアリングによると、1995年憲法では地方分権を定めているが、州内の地方分権化、郡レベルへの財政移管が始まったのは2002年以降であり、実態が伴ってきたのは近年という印象とのこと。

²⁰⁷ MOFEDによると、各州への配分方式（ブロック・グラント・フォーミュラ）は、各州の徴税能力も反映しているとのこと。歳入庁は税收確保のためのさまざまな取組を行っており、実際、エチオピアの税收は名目値では増えている。MOFEDは、ドナーによる財政支援について一般的に指摘されている問題（援助依存を増長し、徴税強化のインセンティブを削ぎ、出口戦略の妨げになるのではないかと問題）はないと強調している。しかし、世界銀行のPBSフェーズ2審査文書（2009年4月22日）では、この配分方式は3つの変数（人口、開発水準、徴税能力）で構成されており、（他の変数が一定である場合）税收の低い州及び郡（ワレダ）ほど手厚い配分が行われるようになっていたと問題を指摘している。なお、エチオピア政府は2007/2008年より新たな配分方式を導入しており、より「結果重視」のアプローチになってきているとのことである。

提供する。同州政府は各郡(ワレダ)が策定する開発計画に基づいて州レベルの開発計画を策定し、予算を配分する。オロミア州政府は、郡(ワレダ)にブロック・グラントを配分し、郡(ワレダ)がセクターごとに予算配分を決める仕組みになっている。

- オロミア州政府は、教育予算の配分について権限を持つ。また、州教育局は州教育政策の策定や教員養成校の運営管理を担う。一方、初等・中等教育の運営管理はワレダレベルの教育事務所が責任を負う。
- オロミア州教育局は州政府(regional cabinet)に対して報告義務を負うが、連邦政府の教育省に対して、報告する義務はない。しかし、実際には、四半期ごとに教育省に対して、報告を行っている。
- 教育省の上層部と、各州教育局の上層部は、四半期ごとに、教育プログラムについて協議するほか、年次会合(Annual Conference)も実施している。また、この年次会合とは別にドナーとの年次評価会合(Annual Review Meeting: ARM)の機会も有している。

オロミア州水資源局及び同保健局へのヒアリングにおいても、教育局の場合と同様、連邦政府レベルで策定した各セクター目標が州政府に対して示され、これを踏まえてオロミア州政府は同目標の達成に向けた取組・進捗状況についてレビューを行い、連邦政府に毎年報告を行っているとの説明であった。また、案件の採択や実施についてはオロミア州が自律的に行い、連邦政府の関与はない。予算編成も連邦政府ではなく、郡(ワレダ)レベルで行われ、州政府から郡(ワレダ)に配分されるとのことであった。

同様に、連邦政府と州政府及び郡(ワレダ)との調整について MOFED に確認したところ、ODA 案件に関しては、PASDEP に基づいて州や郡(ワレダ)が各々の地域の実情を考慮して案件形成を行っており、PASDEP の優先課題に合致している限りは、MOFED が案件を選択することはないとのことで、上記と整合的な説明であった。これは、地方分権のもとでは特定州で実施したモデルを他州や全国レベルに展開するためには、連邦政府への働きかけを含め、追加的な努力が必要であることも示唆している。

ODA プロジェクトの評価に関しては、ドナー資金を活用してプロジェクトを実施する場合、郡(ワレダ)でのプロジェクトであれば、郡(ワレダ)、州を経て MOFED のプロジェクト評価局で評価を行なうことになっており、全ての ODA 案件は、MOFED に報告される。したがって、地方分権の観点から、連邦政府を通さずに地方政府に直接支援を行うことは可能であるが、案件の規模等について MOFED が把握できる仕組みとな

っている。

5. 案件形成・実施プロセスにおいて留意すべき外部条件

「4-2-4 食料安全保障の達成状況、今後の課題としての持続的な経済成長」でも触れたが、案件形成・実施プロセスにおいて、外部条件として以下の事項がリスク要因・制約として指摘される。日本側が直接コントロールすることは困難であるものの、こうした事項を意識しながら、リスク回避/軽減策を念頭において業務を行うことが重要である。

- 政府全体(連邦及び地方)で 2005 年頃から進められている、抜本的な行政改革である Business Process Reengineering (BPR)による、組織改編・カウンター・パート変更の問題

「灌漑設計・施工管理能力向上計画」(技プロ、2009.6-2012.6)は、灌漑施設整備に係る政府職員の能力向上を目的としたプロジェクトであるが、BPR により、灌漑開発に係るカウンター・パートであるオロミア州水資源局の位置づけが変更されている。すなわち BPR 後では、オロミア州水資源局は主に灌漑の政策、調査・計画、予算配分を担うことになり、詳細設計及び建設は灌漑開発公社が担当することになった。このように公的機関の位置づけが変更になり、かつプロジェクトの一部分である灌漑施設の詳細設計・建設が政府外の組織が担うことになったため、本プロジェクトは多くの機関と調整をしながら、灌漑技術者の人材育成を進めることが求められている。また、現在、水資源省管轄の公的機関として位置づけられている EWTEC は、BPR により、組織としての位置づけが見直される可能性があり、人材育成を中心とした日本の協力にも影響を及ぼしかねない状況にある。現地でのインタビュー調査によると、EWTEC への予算配分が近年減少してきており、運営費用を賄うのも容易ではないとのことである。EWTEC は現在のフェーズ 3 の協力を通じて、研修対象者を地方政府職員のみならず NGO や企業にも拡大し、授業料を収入源として経済的に自立した運営をめざしている。その前提として EWTEC の独立採算性が確保される必要があるが、BPR により、エチオピア政府における同機関の位置づけはまだ定まっていない。

- 連邦制・地方分権化に伴う諸問題

エチオピアの予算制度では、州政府はドナーからの支援を受けた金額と同額の地方交付金を連邦政府からオフセットされる(差し引かれる)仕組みとなっており、地方政府は積極的にドナーの支援を受け入れようとするインセンティブが働かないシステムとなっている。一方、MOFED 二国間・多国間協力局はドナーからの援助受入れに係る調整を行っており、資金フローの予測性の向上の

観点から援助量の把握に努めている²⁰⁸。したがって、ドナーからの支援を受けることにより地方交付金をオフセットされることを回避したい地方政府と、資金フローの予測性を向上して援助受入れの調整を図りたい MOFED との間でインセンティブや考え方の違いがある旨、留意する必要がある。JICA 資料によると、オフセットが実施される背景には、1.エチオピアが民族言語学的に多くの民族を有しているため、公平性に配慮していること、2.援助資金管理について、エチオピア政府の強い自主性があることが指摘されている²⁰⁹。

➤ 高い離職率の問題

エチオピアでは、政府関係機関の職員に対してトレーニングを行っても、離職率が高く、技術がなかなか定着しないという問題がある。現場において人を介した支援、人材育成を強みとする JICA にとって離職率の問題はプロジェクトの効果や持続性に大きな影響を及ぼす。政府職員の給与水準が低く、チャンスがあれば援助機関や NGO、民間企業、さらには海外に流出してしまうという風土がある中で、育成した人材をいかにとどめ、プロジェクト効果を高めるかが重要な問題である。

4-3-3 国際機関・他ドナー・NGO 等との援助協調・連携の適切性

1. 日本のドナー会合への参加、援助協調の取組

「3-4-1 概略と特徴」の「3. 援助協調の枠組み」及び「図表 4-40 各テクニカル・ワーキング・グループ(TWG)への参加・分担状況」で触れたとおり、日本は現地の援助協調枠組である DAG のセクター・課題レベルの議論に参加している。DAG は、情報共有、政策対話、調和化を促進する目的で、2001 年に設立された。Executive Committee、調和化タスクフォース、TWG 及びセクター・ワーキング・グループ(SWG)より構成され、概要は以下のとおりである。なお、日本は、コモンファンドにはいずれも参加していない。

²⁰⁸ 援助資金拠出・管理について、日本はカントリーシステムを利用しておらず、現在、四半期ごとに各プロジェクトのディスパース額を MOFED に報告している。

²⁰⁹ しかし、オフセットのシステムは不完全であることから、1.2.とも完全には達成されていない模様。

図表 4-41: DAG の構成及び概要

DAG の構成	メンバー、分野等	概要等
DAG 共同議長	UNDP、DFID（2009 年 10 月より）	2009 年 9 月までは世界銀行とオランダが共同議長。
執行委員会	2010 年 2 月時点のメンバーは、UNDP、世界銀行、DFID（イギリス）、AECID（スペイン）、ノルウェー大使館、USAID（アメリカ）。（JICA エチオピア事務所情報より）	UNDP は常時共同議長で、DFID はバイの共同議長を務めている。
調和化タスクフォース	UNDP、世界銀行、イタリア、DFID、EC、米国、日本（現地 ODA タスクフォースとしてフォロー。大使館による対応。）	2007 年頃より DFID の主導で、調和化文書作成に向けて動いてきたが、2007 年 9 月に、ドナー側はパリ宣言に沿う形の内容を主張、エチオピア政府側は、パリ宣言を超えた内容でなければ意味がないと主張し、署名の交渉は難航を極め、作業自体が中断されることとなった。
DAG メンバー （DAG ウェブサイトによると 25 のドナー・機関がメンバー）	世界銀行、UNDP、AfDB、EC、IMF、オーストリア、ベルギー、カナダ、英国、フィンランド、フランス、ドイツ、GTZ、KfW、アイルランド、イタリア、日本、JICA、オランダ、ノルウェー、スウェーデン、米国、インド、スペイン、デンマーク	
TWG（課題別作業グループ） （下図参照）	教育、ジェンダーと平等、ガバナンス、保健、HIV/AIDS、M&E（モニタリング・評価）、民間セクター開発、PFMC（公共財政管理委員会）、RED-FS（地域経済開発及び食料安全保障）、水、運輸	2005 年にドナー会合として設立。現在、11 の TWG があり、定期的に執行委員会と各共同議長は会合を持つ。毎年アクションプラン、TOR を策定する。
SWG（セクター別作業グループ） （下図参照）	民間セクター開発、RED-FS（地域経済開発及び食料安全保障）、運輸、ジェンダー、水	2007 年に設立。TWG がドナー会合であるのに対して、SWG は政府と合同の会合（政府主導により発足した）。

出所：大使館資料（2009.9 時点）、JICA エチオピア事務所資料（2009.10）及び DAG ウェブサイト（<http://www.dagethiopia.org/Pages/default.aspx>）をもとに作成

図表 4-42: 日本が参加している TWG と SWG 一覧表

TWG (ドナーのみの 会合)	SWG (政府とドナー の合同の会 合)	他の参加ドナー (下線はリードドナー)	ドナー会合の頻度等
教育	—	DFID、イタリア、USAID、フィンランド、スウェーデン、WFP、UNICEF、UNESCO、AfDB、世界銀行、GTZ(ドイツ)、英国/DFID、オランダ、EC	● TWG 会合は月 1 回開催 ● 年 1 回合同モニタリングが実施されている ● 主な議題は、2009 年 3 月に開始した教育の質改善プログラム(GEQIP)についての情報共有、課題別タスクフォースからの情報共有等 ● プールファンド・ドナー(イタリア、オランダ、フィンランド、DFID)が GEQIP を支援。また、世界銀行も同プログラムの資金援助を行っている
ジェンダーと平等		オランダ、UNIFM、アイルランド他	● プールファンドあり
ガバナンス	—	DFID、スウェーデン、世界銀行、EC、UNDP、アイルランド、カナダ、フランス、オランダ、オーストリア、ノルウェー、スウェーデン、フィンランド、イタリア、KfW、ドイツ	● TWG 会合は月 1 回開催 ● 情報共有が主目的だが、リードドナーは活動をさらに活発化させたい意向
保健	—	オランダ、UNICEF、DFID、イタリア、世界銀行、AfDB、USAID、カナダ	● TWG 会合は月 1 回開催。保健省とドナー間の会合は 2 ヶ月に 1 回開催 ● 情報共有が主目的 ● プールファンドあり
HIV/AIDS	—	イタリア、USAID、DFID、アイルランド、WFP、USAID、AFD(フランス)	● TWG 会合は月 1 回開催 ● 情報共有が主目的 ● プールファンドあり
M&E(モニタリング・評価)	—	EC、UNICEF、スウェーデン、AfDB、カナダ、UNDP、DFID、アイルランド、世界銀行、イタリア、EC、フィンランド、ILO、UNAIDS 等	● TWG 会合は原則月 1 回開催 ● DAG プールファンドが存在するが、基本的に UNDP が管理しているため TWG として資金管理には関与できない
民間セクター開発		USAID、イタリア、UNDP、UNECA、世界銀行、IMF、オランダ、アイルランド、GTZ、KfW、UNIDO、EC、AfDB 等	● TWG 会合は月 1 回開催(TWG 及びサブグループ会合を含む) ● 情報共有が主目的だが、リードドナーは活動をさらに活発化させたい意向
PFMC(公共財政管理委員会)	—	アイルランド、DFID、IMF、カナダ、USAID、イタリア、世界銀行、EC、オランダ、スウェーデン	● TWG 会合は時折開催される ● 情報共有、ジョイント・レビューが主目的 ● サブグループとして、①マクロ経済、②援助、③信託リスク(fiduciary risk)、④合同レビューがある。日本は②に入っている

RED-FS(地域経済開発及び食料安全保障)	オランダ、GTZ(ドイツ)、世界銀行、AfDB、UN 機関 (FAO,WFP,UNDP)、EU、イタリア	● TWG メンバーから選出さ SWG に参加。(日本は SWG のメンバーではない) ● TWG の下に、①Food Security、② Natural Resource Management、③ Agriculture Growth というテクニカル委員会が設置されている。現状、PSNP、Sustainable Land Management、Agriculture Growth Program に参加している主要ドナーが、各プログラムの実務的な打合せを行っている(日本は各会合に必要なに応じて参加)
水	AfDB、DFID、世界銀行、フィンランド、イタリア、オランダ、AFD(フランス)	● TWG 会合は月 1 回開催 ● 情報共有が主目的 ● SWG 立ち上げの動きあり
運輸(道路セクター)	EU、世界銀行、AfDB、AFD(フランス)、DFID、FAO	● TWG 会合は 2 ヶ月に 1 回開催 ● 主な議題は、①農村道路の整備、②道路交通安全の向上、③運輸セクター全体のキャパビル等 ● SWG では運輸通信省が政府側の共同議長

出所： JICA 資料(2009.7.15 及び 2009.10) 及び DAG ウェブサイト
(<http://www.dagethiopia.org/Pages/default.aspx>) をもとに作成

日本のドナー会合への参加や援助協調の取組について、多様な視点を提供し、ドナー・コミュニティにプラスの影響を与えているといった指摘(UNDP)、及び日本の現実的・実践的な援助アプローチを評価するといった意見(UNDP、WFP、CDI)があった。前者については、エチオピア政府が日本や韓国、中国といった東アジアのドナーから開発モデルを学びたい意向を持っている点について触れ、日本の貢献に対する期待が示された。後者については、日本は理想論にもとづいてルールを決めるのではなく、何が実際に機能するのかをまず実践してみて考えるというプラグマティズムをもっている点を評価し、日本が、エチオピアの開発の方向性、めざす目標は共有しながらも、代替案、選択肢を提供できる能力がある点を賞賛した。また、2005 年の総選挙後の騒擾に係る議論について触れ、一部欧州ドナーがエチオピア政府に対して強硬な姿勢をとるべきだと主張した際に、日本はより現実的な対応策を提案し、ドナー側がエチオピア政府と対話するスペースを作る重要な役割を担った点を具体例としてあげた。

その一方で、政策レベルの場での日本の存在感が小さいことを指摘するドナーが複数あり、ドナー会合の場で日本はもっと積極的に政策対話に参加すべきである、日本がプールファンドに参加していないことは資金・技術の両面において損失である、といった意見があった。

2. 他ドナーとの連携のグッド・プラクティス事例

他ドナーとの比較の視点から日本の援助の特徴及び比較優位を考察し、グッド・プラクティスと考えられる案件・取組のうち代表的なものを以下のとおり示す。

● 農民支援体制強化プロジェクト(技術協力プロジェクト、2004 年 7 月～2009 年 7 月):通称 FRG(Farmers Research Group)プロジェクト

本プロジェクトは、世界銀行のプロジェクト(Rural Capacity Development Project: RCBP)と連携が行われた好事例である。世界銀行の RCBP は全国を対象とするが、JICA の FRG プロジェクトは連邦とオロミア州の農業試験場を拠点としている。FRG は農民のニーズに合致した適正技術の「研究(Research)」が主目的であるのに対し、RCBP は農民に対する技術普及を重視した FREG アプローチ(FRG に「普及(Extention)」を追加)を採用している。両者の連携によって本プロジェクトで研究成果を実証した技術を、RCBP を通じてより広範な農民に普及・促進することが可能となり、具体的には、本プロジェクトで作成した普及教材を RCBP と共有したり、数か所の農民訓練センター(FTCs)で共同の活動を行うなどの好事例がうまれている。これは、日本が得意とする現場レベルでの実践的な支援をモデル化し、スケールアップすることで、農業生産の向上に成果をあげようとする取組として注目される。両プロジェクトの概要等は以下のとおりである。JICA の FRG プロジェクトは終了したが、後継の案件について、2009 年 7 月に詳細計画策定調査を実施済である。現地ヒアリングでは世界銀行の RCBP 担当者より、農民と市場をリンクする重要性に鑑み、民間セクターを含む幅広い関係者とのリンケージの促進や、バリューチェーンの観点からの生産・流通支援強化を目指して、JICA との協力を引き続き進めていきたいとの期待が示された。

図表 4-43: JICA FRG と世界銀行の RCBP の取組

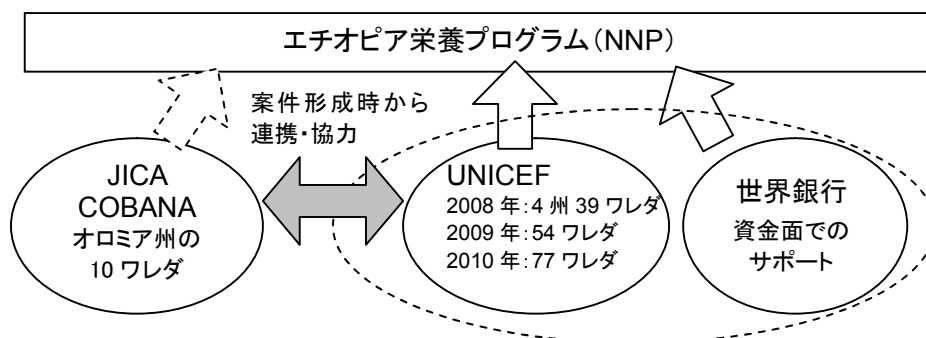
	JICA FRG	世界銀行 RCBP
案件概要	エチオピアに整備されている公営（連邦政府、州）の農業試験場の研究員が農民研究グループ（FRG）とのやりとりを通じて、生産性向上に役立つ有用な研究を行い、その研究成果を FRG 活動を通じて普及していくための制度づくりを支援するもの。①農業研究：適正農業技術の開発、②研修資材（普及教材、ガイドラインや事例集等）の取りまとめ、③農業普及が主な取組である。	エチオピア政府の農業技術に係る公共サービスシステム全般の強化を図り、農民などステークホルダーからの demand driven の体制の構築を目指すもの。3 つの主要な取組からなる：①農業実務の教育・トレーニング、②農業普及、③農業研究。これに加えて、IT システムの整備と農業製品の取引市場の振興がある。
支援対象と特徴	連邦（EIAR）とオロミア州の 2 つの試験場を拠点に、オロミア州東ショア・ゾーンで実施。FRG（Farmers Research Group）アプローチを採用（研究に軸足を置く）。FRG アプローチとしては、①学際チームでの対応、②原則農家は全てのプロセスへの参加（課題設定、試験活動の計画・実際の試験活動、評価モニタリング）、③マルチ・ステークホルダー（製造、販売等も含めた）、④ジェンダー配慮、⑤コスト・シェアリング（試験コストの一部を農民が負担）、がある。	全国を対象とし、FREG（Farmers Research Extension Group）アプローチを採用（普及を重視し、FRG アプローチにより開発された技術等を普及することを目的にするもの）。目標は、127 郡（ワレダ）にある 2,500 の農民訓練センター（FTCs）を支援すること。2009 年 10 月時点で 2,000 の FTCs を支援しており、2009 年中に目標を達成する見込み。

● 母子栄養改善プロジェクト（技術協力プロジェクト、2008 年 9 月～2013 年 8 月）：
通称 COBANA プロジェクト

案件形成段階から、JICA と国際機関の担当者同士が密接に情報・知見を共有し、ドナー連携（世界銀行、UNICEF）が行われた好事例である。本プロジェクトは、オロミア州の 3 県 10 郡（ワレダ）を対象とし、コミュニティ・レベルでの栄養改善活動促進を行うことを目的とする。各地域の食料事情・農作物生産状況を考慮して、各地域の特性を踏まえた栄養改善を検討している。また、他分野（農業、教育）との連携も視野に入れた活動を実施している。エチオピア政府は HSDP において保健普及員の能力向上とスケールアップを重視しており、本プロジェクトはこれに貢献している。

JICA、UNICEF 及び世界銀行は、エチオピア政府が国民の急性・慢性の栄養失調の改善を図る目的で策定した5か年計画:エチオピア栄養プログラム(NNP: Ethiopia National Nutrition Programme)の実施支援を行っている。NNPに基づき、全国に約3万人いるといわれる保健普及員の下に、50世帯に1名の割合でボランティアを介した支援を行っている。JICAは同枠組みの下、特定の郡(ワレダ)を対象に現場重視で丁寧な支援を行い、その実施プロセスで得られた教訓や課題をUNICEFを初めとする母子栄養改善分野のテクニカル・ワーキング・グループのメンバーにフィードバックし、NNPを通じた母子栄養の改善や普及を図っている。UNICEFは、2008年のNNP開始当時は、4州(オロミア州、アムハラ州、ティグライ州、南部諸民族州)の39のワレダを支援対象としたが、2009年は同じ4州の54のワレダへと対象を広げ、2010年は77ワレダに増える見込みである。なお、世界銀行の栄養プロジェクトは、案件形成段階で日本政府が拠出しているPHRDを活用しており(2008年承認、550,000米ドル)、その意味でも、日本の資金が有効に活用されているドナー連携の好事例と言えよう。

図表 4-44: 保健セクターにおける JICA、UNICEF、世界銀行の連携概念図



なお、オロミア州のドナー調整枠組みである Nutrition Task Force を通じて、州政府(保健局)とドナーのコーディネーション全般が行われており、JICA は主要メンバーとして参加している。UNICEF や世界銀行、NGO(Save the Children 等)も参加し、各プロジェクト/プログラムの進捗状況や保健政策等について協議を行っている。現在、COBANA プロジェクトでは、Information, Education and Communication (IEC: 情報、教育、コミュニケーション)教材の短期専門家が、識字率が低く栄養の概念に乏しいコミュニティに栄養改善の重要性を分かりやすく伝えるための教材案を作成中である。JICA としては、教材作成の結果をオロミア州にとどまらず、連邦レベルで DAG 枠組の下にある TWG で共有する可能性も検討していきたいとのことで、現場のニーズにもとづく具体的作業を発信し、他州にも広げていく努力として注目される。

● 国際機関を通じた支援

上述した他ドナーとの連携に加えて、国際機関を通じた援助として、日本は、WFP への資金供与により食糧援助を実施している。WFP は、日本から受けている食糧援助の一部を緊急的な救済目的に使い、一部は WFP 自身のプログラムにも活用しており、相互に良い補完関係にあることを強調した。食糧援助は、日本の Africa Adaptation²¹⁰の取組の下で実施されており、日本にとっては、WFPを通じて、支援のスピードを確保するとともに、二国間協力では手の届かない地域への支援が実現している。

● スケールアップの取組の参考例（GTZ の取組）

既述のとおり、日本の援助は、現場でパイロット的な取組を行い、グッド・プラクティス・ケースを作り出し、モデルを確立することを重視してきた。今後、これらの取組を対象とする州レベル、さらには連邦レベルや他州にもスケールアップしていくことが重要になっている。同時に、日本の援助は金額面では他ドナーと比べて大きくないので、限られたリソースを有効に活用してスケールアップする方法を工夫する必要がある。その意味では、垂直・水平のスケールアップをめざす試みとして、GTZ による、1. 連邦・州・コミュニティに目配りした技術協力を展開する「マルチレベル・アプローチ」、及び 2. 国際機関や KfW の資金力を活用した事業拡大(対象州及び全国レベル)が参考となる。具体例として、GTZ の 2 事業: Urban Government Development Program (UGDP) 及び Sustainable Land Management (SLN) を以下のとおりまとめた。

²¹⁰ 日本は、1997 年より CGIAR (Consultative Group on International Agricultural Research、国際農業研究協議グループ) 拠出金、UNDP 人造り基金を活用して農業分野研究への財政的支援を実施している。

図表 4-45: 技術協力のスケールアップをめざした GTZ 事業の概要

Urban Government Development Program (UGDP)
公共サービスの向上・改善を図るため、地方政府の能力向上を目的としたプロジェクト。アムハラ、ティグライ、オロミア、南部諸民族、ハラール各州及びディレダワ自治区からそれぞれ選定した 2 都市に対して支援を展開。 GTZ は、本取組をスケールアップできるよう、案件形成段階から世界銀行の資金協力を確保するなど連携してきている。2009 年より辺境州においても支援を開始し、KfW の資金協力を通じてスケールアップをめざしている。 GTZ はマルチレベル・アプローチを採用し、政策レベルでは連邦政府である公共事業・都市開発省 (MOWUD²¹¹) に政策専門家を派遣し、地方政府 (州の公共事業・都市開発局 BOWUD²¹²) にも都市計画・財政・インフラ等の専門家を派遣。草の根レベルにも専門家派遣を行っている。
Sustainable Land Management (SLN)
持続的な土地管理を図るため、農民及び政府職員の能力向上を目的としたプロジェクト。プロジェクトの 5 つのコンポーネントのうち、知識の管理 (knowledge management)、流域管理 (watershed management)、政策アドバイザー (policy advisor) の配置を GTZ が実施し、土地管理と認証 (land administration and certification) 及びプロジェクト管理 (project management) を世界銀行が担当している。 本プロジェクトは、世界銀行が資金援助を行い、GTZ が技術協力を行うという、マルチドナー主導による取組 (multi-donor driven initiative) として立ち上がった。最大の目的である「スケールアップ」を促進するため、GTZ が 35 の流域で実施したプログラムを、世界銀行の資金力により 200 の流域に拡大していく予定。 GTZ はマルチレベル・アプローチを実践。連邦政府である MOARD には政策アドバイザーを派遣、地方政府レベルでも農業農村開発局 (BOARD²¹³) に専門家を派遣している。ただし、常に各レベルに専門家を派遣するわけではなく、プロジェクトを成功させるために必要な組織・部署に戦略的に派遣している。

3. 日本の PBS への参加の意義

既述のとおり、日本は PSNP、PBS、プールファンドに資金面で参加しておらず、プロジェクト型援助を実施してきている。これについて、現場の日本関係者は、技術協力の成果をプログラム上に大きくフィードバックしていくためには、人的ネットワーク (情報共有・意見交換) のみならず、資金面の協力が必要との問題意識がある。日本の支援で建設された学校や給水施設等を維持運営するという視点から、また、援助協調の主要かつ具体的な手段である PBS の取組に対して現場での実践経験をもとに知的な協力を行っていくという点からも、PBS に資金投入する必要性について指摘

²¹¹ Ministry of Works and Urban Development

²¹² Bureau of Works and Urban Development

²¹³ Bureau of Agriculture and Rural Development

があった。また、PBS のモニタリングの方法や人員の配置など体制面の整備の必要性を認識しつつ、他のドナーと比較して小額であっても、協力していくことの影響は大きいとの指摘があった。

実際、2007 年、2008 年の 2 度にわたり現地 ODA タスクフォースの方針をうけて大使館より外務本省に貧困削減支援無償に対する要請を行ったが、いずれも実現していない。特に、2008 年には PBS LIG (Local Investment Grant) に対する支援を目的とした要請を行った。PBS LIG は、エチオピア政府の開発予算に用途を特定した、イヤマークされた財政支援である。これはパイロットプログラムとして導入されているが、その背景には PBS の大部分が地方政府の経常予算(教員の給与等)に使用され、施設整備等の投資のための資金が不足していたことがあり、これを改善するために世界銀行のイニシアティブでエチオピア政府が立ち上げたという事情がある。日本は本イニシアティブに賛同し、世界銀行の PHRD を利用して LIG の準備調査を実施してきた。JICA は、郡(ワレダ)レベルでの能力強化及び、事業実施者を支えるための技術協力を展開しており、PBS LIG への資金投入が可能になれば、技術協力プロジェクトとの相乗効果の発現も期待されている。

これについては、PBS をはじめとする財政支援への資金投入の意義や参加の仕方について更なる議論・検討が重要である。例えば、既述の ManaBU に関し、住民参加型の小学校建設のモデルは確立されたものの、開発予算の制約等からスケールアップ/スプレッドアウトは進んでいない状況を踏まえると、どこまでこうしたことが PBS 参加だけによって実現可能なのか検討する必要がある。また、PBS LIG への投入により、教育に対して重点的に資金が流れるように、かつ、ManaBU という特定の建設手法をスケールアップするということの実現可能性を高めるための準備を平行して行う必要がある。例えば、郡(ワレダ)レベルを含む州全体の開発計画、予算の策定・執行能力の強化に対する技術協力を行うことで、予算や公共投資の優先順位づけ、他ドナー支援についての情報収集が可能となり、日本として既往・新規案件を効果的に進める環境整備を行いやすくなると思われる。PBS への参加を検討する際に、このようにマルチレベルの発想にたった取組と組み合わせることが重要になろう。

4. NGO との連携

現地調査で訪問した、草の根・人間の安全保障無償資金協力の支援を受け入れた NGO から、日本の二国間援助について、インフラ、給水、学校建設等の経済成長に資する支援を実施しているとの認識が示された。また、日本は、草の根・人間の安全保障無償資金協力のスキームを通じて、コミュニティの生活を変革するのに寄与して

おり、目に見える地に足のついた支援を実施しているとの発言があった。実際、「4-2-2 重点分野に対する援助の実施状況」で触れたとおり、日本は、他の援助スキームでは支援ができない分野や地域に対して草の根・人間の安全保障無償資金協力のスキームを通じて現場レベルで補完的あるいは先取りする取組を行っており、こうしたことが NGO に理解されていたことは特筆すべきことである。

一方で、NGO 側から、草の根・人間の安全保障無償資金協力はプロジェクトベースの支援で、団体の通常経費（運営費や人件費）への使用は認められていないこと、毎年継続した資金援助が約束される訳ではないことについて改善を求める声が出され、意思決定プロセスの更なる透明性確保を希望すること、大使館内ではなく独立したオフィスの設置が望ましいこと（USAID や SIDA のように独立したオフィスであれば、アクセスしやすい）、人間関係構築・深化のためには担当者の頻繁な交代は望ましくないこと、マイクロファイナンス等、営利活動に対する資金提供を要望するといった意見が示された。

現場視察を行った、草の根・人間の安全保障無償を通じた支援（「アディスアベバ市有機循環農業による女性自立支援計画」）の写真は以下のとおりである。薪運びで生計を立てていた貧困女性で構成される女性組合に、効率的な循環式・多角的な農業「バイオフィーム方式」を導入することにより、女性の自立を支援するプロジェクトである。同時に「バイオフィーム方式」の普及促進も目的としている。土着の知識を活用して、（１）有機肥料づくり、（２）代替エネルギー（バイオガス）活用、（３）乳牛、（４）養蜂、（５）野菜・果樹栽培、（６）薬草栽培、（７）養鶏、（８）養蚕から構成され、これらに係る知識・実施方法の研修、環境教育、家族計画やエイズ予防を含む保健衛生研修が実施されている。現場視察及びビデオや写真で確認した、プロジェクトの前後を比較すると、数年の間に、荒廃地が豊かな耕地・農地に発展し、働く女性たちの生き生きとした表情から、本プロジェクトの目に見える効果を実感することができた。

アディスアベバ市有機循環農業による女性自立支援計画



草の根で支援を受けたプロジェクト



視察団に説明する団体代表



草の根で支援を受けた農園風景



被益者の女性達

出所：評価チーム撮影

4-3-4 官民連携の取組

「4-3-2 対エチオピア援助実施プロセスの適切性」の「3. 日本側の現地体制」で触れたとおり、民間企業との情報共有・意見交換の場として、商工部会が設置されている。商工部会は、民間企業との意見交換の場として、2ヶ月に1度程度、大使館で開催されており、治安やビジネスに係る情報交換が行われている。定期的な情報交換及び問題の協議の場として機能しており、外務省が2008年4月に民間を含めたODAタスクフォースの設置（拡大現地ODAタスクフォースの設置）を指示する前から活動している。日本人会²¹⁴がベースとなっており、同会長は、現地に駐在する日本の

²¹⁴ エチオピアに在住する日本人は200名程（大使館、JICA、国際機関関係者、民間企業、各案件関係者等）。

民間企業社長が務めている。大使館からは大使及び産業/官民連携担当の書記官と経済協力調整員、JICA 事務所長、その他 JETRO、日本の民間企業、日本の NGO、世界銀行事務所の日本人職員（前大使館の経済協力調整員）がメンバーとなっている。商工部会では、主に企業から要請のあった調査の報告や、ODA 案件の進捗説明等が行われている。もともと、東京の動き等を説明する情報共有の場として存在していたが、3 年程前から民間企業が関心あるテーマを中心に大使館で情報収集・基礎調査を行い、より具体的な意見交換をする場として機能している（例えば、経済動向、ODA 案件の進捗状況、エチオピアのポテンシャルについて等）。

現地関係者から示された、日本の ODA に対する指摘・要望については、そのスピード感の違いから企業にとってビジネスとして成り立たない状況になっていることである。例えば、一般無償資金協力の場合、予備調査・基本設計・詳細設計といった計画段階から採択、実際の実施に至るまでの時間が長いことが指摘された。官民連携を推進するためには、より迅速に対応できるスキームを考案する必要があると思われる。例えば、エチオピアにとって日本は第 2 位のコーヒー輸出先であり²¹⁵、JETRO はエチオピアからのコーヒー輸入促進のために、品質・安全管理を強化にむけたガイドライン作成、セミナー及び農民に対するワークショップを迅速に実施した実績がある。同時に、JETRO の協力は予算規模が小さいので、役割分担に応じて短期で迅速な対応が必要な場合には JETRO を通じた協力を行い、中長期的な対応は JICA の技術協力で行うなど、JETRO との連携可能性を検討することも一案ではないかと考える。

現地関係者の ODA への期待として、基礎インフラ整備による投資環境の改善（例えば、ジブチに至る道路、ジブチ港改修、配電網）や、輸出支援（食品加工分野、企業の品質管理、農産品の品質・安全管理体制の強化等）が示された。

官民連携の観点から、今後は、農業と産業開発の有機的な連携への取組が期待される。貿易産業省から、農業関連産業（agro-industry）の発展の重要性が示されている。エチオピアは国土の多様な気候により、油料種子（oil seeds）、サトウキビ、綿花、花卉など様々な作物が生産可能であり、高い農業関連産業のポテンシャルがあることから、農業関連産業の振興策について、官民連携を通じた協力の可能性があると考えられる。

²¹⁵ コーヒーの輸出先の 1 位はドイツであるが、ドイツは再輸出しており、消費という点では、日本はエチオピアコーヒーの第 1 位の消費国である。なお、エチオピアの外貨獲得に対するコーヒー輸出のシェアは 30-40% であり、最近まで、日本とのコーヒー貿易を通じてエチオピアは外貨の 7% に相当する 100 億ドル/年を獲得していた。

4-3-5 日本の援助の広報、理解度

大使館が行っている広報活動として以下の取組があげられる。広報担当の専任の館員を中心に広報活動が行われている。

- ・ 英文ニュースレター(Sakura-Meskel)の刊行。2004 年度末から、3 ヶ月に 1 度の頻度で発行している。内容としては、日本の協力、日本の出来事、文化等を写真つきで紹介している²¹⁶。
- ・ 英文・和文のウェブサイトを通じた情報発信を実施²¹⁷。上記のニュースレター、また経済協力関連では草の根・人間の安全保障無償資金協力の応募要領・申請書や、大使館が実施した調査報告書も掲載している。
- ・ プレスリリース、ODA 案件の署名式等に関する情報は全て、現地メディアに提供している。
- ・ その他、日本・エチオピア外交関係修復 50 周年(2005 年)記念事業の一環として大統領府内の日本庭園改修、50 周年レセプション及び大統領府内の日本庭園の開園式、絵画・版画展入賞者の日本への招待等の広報事業を実施。

現地調査で訪問した、MOFED をはじめとする連邦政府関係者、オロミア州政府関係者は日本の援助政策(重点分野、スキーム等)について理解しており、日本の協力に対して謝意が示された。既に定着している、年次の現地政策協議、四半期の協議及び個別案件に係る日常的なやりとりを通じて、日本の援助への理解を深めてきていることが伺えた。

草の根・人間の安全保障無償資金協力の支援を受け入れた NGO 及び現地で活動を展開する日本の NGO は、草の根スキームの課題を含め日本の援助への理解度は高かったが、現地 NGO のアンブレラの的な取りまとめ組織(現在 350 の組織がメンバー)へのヒアリングでは、他ドナー(SIDA、デンマーク、DFID、USAID など)との比較の観点から、日本の、ローカル NGO への支援が不十分であるとの指摘があった。また、開発外交(development diplomacy)の観点からも中国が勢いを増している中、日本のリーダーシップの強化が求められるとの発言があった。こうしたことから、日本は現地 NGO との協議の場を設け、直接ニーズや意見を把握する機会をもつことが望ましいと考える。

ドナー関係者からは、日本は多様な視点を提供しておりドナー・コミュニティにプラスの影響を与えていること、日本の現実的なアプローチは現場での実態に即した対

²¹⁶ http://www.et.emb-japan.go.jp/sakura_meskel_home.html

²¹⁷ http://www.et.emb-japan.go.jp/bi_e.htm

策を導く上で重要であることなど、評価する声が見られた。しかし一方で、ドナー会合における日本のプレゼンスの低さについて指摘する声もあり、もっと積極的に政策対話に参加すべきとの意見があった。現場の日本関係者の、財政支援への参加を望む声を踏まえると、政策意図・理念や背景となる考えも含め、日本の援助を積極的に対外発信し、ドナー会合/政策協議の場で意味のある貢献を行うための体制を整えることが求められる。また、他ドナー・国際機関と共同でプログラムやプロジェクトを行うことを通じて、日本の取り組みに対する認知度が向上すると思われる。日本の援助規模を考えると、エチオピアでは日本の案件だけを組み合わせるのプログラム化には無理がある。他の資金力のあるドナーや国際機関との連携や、地域的に集中的に投入し、案件の相乗効果が見込めるようプログラムを設計することが重要である。そのためには、他ドナーや国際機関と早い段階での情報共有が重要であり、個別対応だけではなく、ドナー会合/政策協議の場での発信が重要な鍵を握ることとなる。

最後に、2009年に始まった産業政策対話はメルス首相を含めた政府幹部と東アジアの経験の観点からエチオピアの産業分野に係る開発の方向性について意見交換・助言を行う場となっており、このようなやり方で、エチオピア側の開発ニーズを汲み取り、また日本が蓄積してきた開発援助の経験を共有していくことは、対エチオピア支援の政策インパクトを高めるうえで有用と考えられる。

また、エチオピアは首都アディスアベバにアフリカ連合(AU)の本部が所在することから、AUの場を活用した、発信の可能性を検討することも重要である。

このような経験をいかながら、民間セクター開発をはじめとするドナー会合等で積極的に日本の取組を紹介し、それがどのように他ドナーの取組と補完的で、総体としてエチオピアの開発への貢献が期待できるか、といった点を説明していくなどの努力もすべきである。日本は援助金額では相対的な存在感は小さく、他ドナーや関係者との連携・協力なしには開発効果の発現に限界がある。こういった事実を認識したうえで、援助協調に参画しながら、自らの比較優位にもとづく支援を行っていくことが重要である。